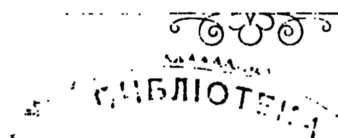


ГУБЕРНАТОРЫ

ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ

Ив. Блинова.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типо-Литографія К. Л. Пентковскаго Б. Подьяческая, № 22.
1905.

ГУБЕРНАТОРЫ

ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ

Ив. Блинова.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типо-Литографія К. Л. Пентковскаго Б. Подъяческая, № 22.
1905.

ВВЕДЕНІЕ.

Громадное большинство населенія современнаго государства соприкасается безгранично чаще съ органами мѣстнаго управленія нежели центральнаго, но мало сказать чаще,—граждане въ своей обыденной, будничной жизни постоянно, чуть не ежедневно, обращаются къ различнымъ агентамъ мѣстнаго управленія и поэтому понятно на сколько весь народъ непосредственно, практически заинтересованъ въ правильной организаціи провинціи (губерніи), и прежде всего въ удовлетворительной постановкѣ должности лица стоящаго во главѣ этого административнаго дѣленія.

Отсюда ясно, на сколько для русскаго общества важенъ вопросъ о юридическомъ положеніи губернатора, т. е. о составѣ и предѣлахъ его дѣятельности и о надзорѣ за законностью его управленія. Несмотря на всю капитальность значенія института губернаторовъ, наука государственнаго права сравнительно мало имъ занималась, особенно-же не разработанъ вопросъ о надзорѣ за ихъ дѣятельностью, тогда какъ неудовлетворительная постановка этого надзора давно замѣчена и правительствомъ и обществомъ [1]).

Такая бѣдность литературы вопроса и даетъ мнѣ смѣлость предложить вниманію читателей настоящій юридическій очеркъ [2]).

[1]) См. ниже.

[2]) Нѣкоторыя части этого очерка были напечатаны въ журналѣ «Вѣстникъ Права», 1902—1903 гг.

I.

Современное государство, въ большинствѣ случаевъ, настолько велико, что является крайнею необходимостью создать какое-либо административное дѣленіе между индивидомъ и государствомъ, обыкновенно бываетъ даже цѣлый іерархическій рядъ такихъ дѣленій: такъ во Франціи существуютъ коммуны, округъ (arrondissement) и департаментъ,—у насъ волость, уѣздъ и губернія, въ Пруссіи—волость (Amtsbezirk), округъ, уѣздъ (Bezirk), провинція и т. д.

Необходимость такихъ дѣленій выяснилась давно и поэтому, въ большинствѣ случаевъ, онѣ создавались путемъ медленной исторической эволюціи. То или иное дѣленіе складывалось въ зависимости отъ многихъ обстоятельствъ, какъ-то: характера страны, необходимости ея политическаго объединенія, борьбы съ сосѣдями, завоеваній, юридическаго положенія сословій и пр.; причемъ иногда политическія событія были причиной рѣзкихъ насильственныхъ дѣленій государствъ, такъ напр., во время французской революціи, во имя принциповъ единства и равенства Франція была подѣлена на департаменты, съ пренебреженіемъ всѣхъ историческихъ связей между мѣстностями, причемъ стремились лишь достигнуть приблизительнаго равенства департаментовъ въ территоріальномъ отношеніи.

Но какова бы ни была исторія созданія административныхъ дѣленій, разъ только они существуютъ, то надо дать имъ нѣкоторую самостоятельность, ибо иначе ихъ незачѣмъ и сохранять.

Оставляя въ сторонѣ болѣе мелкія дѣленія остановимся лишь на крупнѣйшихъ. Прежде всего мы замѣтимъ, что въ главной административной единицѣ (провинція, губернія и пр.) есть всегда представители центральнаго правительства — это съ одной сто-

роны и самоуправляющіяся общественныя силы — съ другой.

Значеніе того или другого элемента можетъ быть весьма различно, то первый изъ нихъ играетъ важнѣйшую роль, какъ напр. во Франціи, то второй, какъ напримѣръ въ Англіи и наконецъ наблюдаются случаи болѣе гармоничнаго сочетанія обоихъ элементовъ, какъ напр. въ Пруссіи. Какъ бы то ни было, но оба эти элемента существуютъ во всѣхъ культурныхъ государствахъ и намъ думается, что иного порядка и быть не можетъ. Если мы въ провинціи дадимъ власть лишь представителямъ центральнаго правительства, безъ какого либо участія мѣстнаго общества, то настанетъ время страшнѣйшаго деспотизма несмотря на самую либеральную форму правленія государства. Если-же мы устранимъ представителей центральнаго правительства, которые служатъ связью провинціи съ центромъ и предоставимъ все мѣстному обществу, то государство перестанетъ быть единымъ цѣлымъ и въ лучшемъ случаѣ обратится въ федерацію провинцій. А разъ оба элемента существуютъ, то естественно задаться вопросомъ, какъ же они должны быть организованы, какіе принципы должны лечь въ основаніе ихъ юридическаго положенія и наконецъ — каковы должны быть отношенія между этими двумя необходимыми элементами?

Какъ человѣку нуженъ воздухъ и рыбѣ вода, такъ и административному органу или учрежденію нужна нѣкоторая самостоятельность дѣйствій, отсутствіе коей убиваетъ всякую энергію, всякое желаніе работать, порождаетъ формальное, канцелярское отношеніе къ дѣлу, уничтожаетъ всякій къ нему интересъ, а при такихъ условіяхъ нельзя ожидать хотя сколько-нибудь удовлетворительнаго результата.

Все это настолько извѣстно, что рѣшительно не требуетъ дальнѣйшихъ объясненій.

Итакъ, нѣкоторая самостоятельность необходима, но съ другой стороны, какъ бы эта самостоятельность не была ограничена, какъ бы дѣятельность не была съужена, все-же безусловно необходимо поставить ее подъ надзоръ—организовать отвѣтственность, при отсутствіи которой носитель даже самой ничтожной и самой ограниченной власти окажется достаточно сильнымъ, чтобы совершать величайшія злоупотребленія. Однимъ словомъ отвѣтственность столь-же необходима, какъ и самостоятельность и это особенно относится къ представителямъ центральнаго правительства, такъ какъ органы общественнаго самоуправленія находятся всегда подъ сильнымъ вліяніемъ общественнаго мнѣнія той среды, изъ которой они вышли и въ которой они дѣйствуютъ, что въ извѣстной мѣрѣ можетъ замѣнять недостатки юридической организаціи надзора, хотя съ другой стороны не слѣдуетъ преувеличивать значенія этого нравственнаго фактора, дѣйствующаго далеко не въ одинаковой мѣрѣ на разныхъ людей.

Перейдемъ теперь къ организаціи интересующихъ насъ элементовъ.

Во главѣ правительственной администраціи провинціи стоитъ *назначаемый* правительствомъ его представитель [1]).

Конечно, теоретически говоря, можно допустить чтобы въ этой роли являлось и выборное лицо, но на практикѣ этого не существуетъ. Попытка же французской революціи установить выборную провинціальную администрацію, какъ извѣстно не увѣнчалась успѣхомъ и съ тѣхъ поръ и для ученыхъ и для законодателей разныхъ странъ стало почти безусловною истиною, что, стоящій во главѣ крупнѣйшихъ административныхъ дѣленій, представитель центральнаго правительства долженъ быть

[1]) Я оставляю въ сторонѣ вопросъ о чисто исполнительныхъ органахъ высшаго правительства, не являющихся его представителями.

лицомъ назначаемымъ этимъ правительствомъ [1]). Такой порядокъ на самомъ дѣлѣ и принятъ обыкновенно почти во всѣхъ современныхъ государствахъ. Какъ же организованъ другой элементъ—общественныя силы провинціи? Насколько важно для центральнаго правительства, чтобы его представитель правильно и точно отражалъ его взгляды и требованія, т. е. дѣйствительно его представлялъ, настолько-же важно для провинціальнаго общества, чтобы его представитель или представители (такъ какъ ихъ можетъ быть много) и вообще органы его самоуправленія блюли прежде и больше всего его интересы [2]). Въ виду чего естественно создать отвѣтственность ихъ передъ этимъ обществомъ. И этого даже мало, можно признать, какъ теперь и признано повсемѣстно, что необходимо и самое назначеніе органовъ самоуправленія предоставить провинціальнымъ обществамъ, т. е. установить выборность должностей. Понятно, степень самостоятельности провинціальнаго самоуправленія находится прежде всего въ зависимости отъ состава провинціальнаго общества, отъ его подготовки къ общественной дѣятельности, отъ его умѣнія разобраться въ своихъ пользахъ и нуждахъ и работать для ихъ удовлетворенія, однимъ словомъ необходимы люди, которымъ можно было бы довѣрить это важное дѣло и необходимо общество, которое могло бы поддержать этихъ людей, но всего этого мало — нужна еще добрая воля законодателя, чтобы ввѣрить тѣ или другія дѣла самоуправленію, нужна вѣра его въ провинціальное общество. А законодатель бываетъ нерѣдко весьма ревнивъ и мало довѣрчивъ къ провинціальному обществу и отво-

---

1) См. Berthelemy «Traité»... стр. 132.

2) Говоря это я далекъ отъ мысли противополагать интересы самоуправленія интересамъ государства, я лишь допускаю возможность, что интересы той или другой части (провинціи) и интересы цѣлаго (государства) могутъ иногда не совпадать.

дитъ ему самую скромную роль, — это наблюдается даже въ государствахъ съ наиболѣе свободными формами правленія, какъ напримѣръ во Франціи.

И такъ въ провинціи два элемента и поэтому нужно такъ или иначе установить отношенія между ними, чтобы прежде всего не было столкновеній и раздоровъ, но это лишь чисто отрицательное требованіе и его конечно недостаточно. Для блага государства, какъ и для блага провинціи нужна совмѣстная дружная работа обоихъ элементовъ, каковая возможна лишь при условіи вполнѣ гармоничнаго сочетанія ихъ силъ; при отсутствіи же гармоніи, при излишнемъ господствѣ одной силы надъ другой, надо ожидать самыхъ дурныхъ послѣдствій,—ожесточенной борьбы за власть и вліяніе, произвольности дѣйствій сильнѣйшей стороны и равнодушія къ дѣлу—слабѣйшей.

Такая картина очень печальна, но она неизбѣжна,—такъ напр. во Франціи, гдѣ въ мѣстномъ управленіи играетъ могущественную роль префектъ и гдѣ органамъ провинціальнаго самоуправленія (генеральные совѣты и департаментскія коммиссіи) дано лишь весьма скромное значеніе, мы наблюдаемъ, что они проявляютъ большое равнодушіе къ дѣлу, отсутствіе инициативы и духа самостоятельности и часто занимаются больше политикой нежели мѣстными административными дѣлами.

Немногимъ лучше обстоитъ дѣло и у насъ въ Россіи,—правда наше земство и города, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, не погрузились въ равнодушіе и апатію, и это прежде всего благодаря тому, что земское и городовое положеніе признали хотя нѣкоторую, скромную самостоятельность этихъ учрежденій; но съ другой стороны какъ далекъ отъ намѣченнаго нами идеала гармоніи нашъ существующій провинціальный строй! Какая борьба кипитъ между представителями правительственной власти и органами мѣстнаго само-

управленія! Эти факты слишкомъ грустны чтобы о нихъ хотѣлось говорить дольше, и слишкомъ общеизвѣстны чтобы о нихъ стоило распространяться.

Нѣтъ въ нашей провинціи гармоніи, а царитъ борьба и недоброжелательство и это прежде всего объясняется недостатками закона, опредѣляющаго юридическое положеніе, какъ представителей правительственной власти, такъ и органовъ мѣстнаго самоуправленія. По поводу перваго обстоятельства намъ предстоитъ подробно говорить ниже, что же касается второго, то оно настолько сложно, что требуетъ отдѣльнаго изслѣдованія, анализъ же его здѣсь повелъ бы насъ слишкомъ далеко отъ предмета нашего очерка.

Мы только что говорили объ организаціи провинціи—теперь намъ предстоитъ сказать нѣсколько словъ о предметахъ ея вѣдомства, выяснить какія дѣла должны быть ввѣрены провинціальному управленію и какъ въ немъ они должны быть распредѣлены, т. е. въ какой мѣрѣ къ дѣлу администраціи должны быть привлечены представители правительственной власти и различные представительные органы центральнаго правительства, и въ какой мѣрѣ—общественныя силы, въ лицѣ органовъ своего самоуправленія,—это вопросы наиболѣе спорные въ государственномъ правѣ, и по настоящее время они не могутъ почитаться удовлетворительно рѣшенными.

Я не имѣю ни намѣренія, ни возможности заняться здѣсь изложеніемъ многочисленныхъ контроверсъ по этому поводу, но не могу не остановиться на одномъ соображеніи, что эти вопросы принадлежатъ къ числу тѣхъ, которые рѣшаются, въ значительной степени, въ зависимости отъ національности ученыхъ. Особенности исторіи государства, и такъ сказать традиціи законодателя, отражаются на мнѣніяхъ ученыхъ, дѣлая ихъ апологетами тѣхъ идей, которыя уже съ давнихъ поръ проведены въ извѣстной мѣрѣ въ жизнь ихъ страны.

Нагляднѣйшій примѣръ этому представляетъ французская наука, въ лицѣ какъ виднѣйшихъ [1]), такъ и менѣе видныхъ ея представителей.

Итакъ прежде всего—какія дѣла должны быть предоставлены провинціи, или иначе говоря, какъ опредѣлить компетенцію центральнаго и мѣстнаго управленія. Имѣется ли какая либо логическая граница между предѣлами того или другаго управленія [2])? И если таковая существуетъ, то въ какой степени она соблюдается въ современныхъ государствахъ?

Обращаясь къ дѣятельности государства, какъ цѣлаго, и къ дѣятельности провинціи и перебирая ихъ въ умѣ, мы вполнѣ можемъ себѣ представить такой порядокъ, когда все дѣлается центральнымъ правительствомъ, въ крайнемъ случаѣ съ помощью временно посылаемыхъ имъ лицъ, и какъ бы такое положеніе дѣлъ ни было ненормально, невыгодно, неудобно, но логически оно возможно.

Другое дѣло противоположная крайность; врядъ ли нужно говорить о томъ, что государство, передавшее всѣ свои функціи провинціямъ его составляющимъ,—и не оставившее ничего для центра, не существуетъ и существовать не можетъ, ибо тогда оно перестанетъ быть государствомъ, а провинціи, снабженныя всѣми государственными функціями, обратятся въ отдѣльныя государства.

Значитъ государство, въ лицѣ центральнаго правительства, непремѣнно должно имѣть нѣкоторыя функціи,—это логически необходимо! Но какія?

Несомнѣнно, что первое къ чему должно стремиться государство, и къ чему оно на самомъ дѣлѣ и стремится—это сохранить свое существованіе, для чего нужно имѣть вооруженную силу и направлять ее

---

[1]) См. Ducroq, Berthélemy и др.
[2]) См. Градовскій, томъ II стр. 88.

въ своихъ интересахъ; очевидно, государство можетъ это сдѣлать лишь тогда, когда ему безусловно подчинена военная сила, слѣдовательно завѣдываніе этой силой есть безспорно функція центральнаго правительства.

Но въ настоящее время государство не живетъ и не можетъ жить изолированно,—благодаря увеличенію населенія земного шара и улучшенію средствъ сообщенія, оно тѣсно соприкасается съ другими, является необходимость урегулировать эти сношенія: это дѣло не можетъ быть возложено на провинціи, а безусловно нуждается въ объединеніи, слѣдовательно должно принадлежать центральному правительству.

Правда, можно указать примѣры когда веденіе международныхъ сношеній, въ той или иной мѣрѣ, возлагается на мѣстныя власти (напримѣръ у насъ на нѣкоторыхъ генералъ-губернаторовъ), но въ этомъ случаѣ обыкновенно имъ отводится второстепенная роль и они дѣйствуютъ подъ надзоромъ и въ зависимости отъ центральнаго правительства.

Если мы прибавимъ къ сказанному назначеніе необходимыхъ средствъ на расходы, вызываемые перечисленными функціями, — то перечень дѣлъ, которыя должны быть безусловно возложены на центральное правительство, будетъ, намъ думается, полонъ. Быть можетъ къ этому намъ слѣдовало бы прибавить сборъ средствъ на содержаніе главы государства, но съ другой стороны вполнѣ возможенъ случай, что онъ будетъ существовать на доходы съ своего частнаго имущества.

Но отъ теоретическихъ соображеній обратимся къ фактамъ, изъ коихъ прежде всего мы увидимъ: 1) что сколько-нибудь значительное, современное государство никогда не вѣдаетъ всѣхъ дѣлъ изъ своего центра, а возлагаетъ нѣкоторыя функціи на органы мѣстнаго управленія и 2) что центральное правительство совре-

меннаго государства никогда не ограничиваетъ предѣловъ своего вѣдомства лишь тѣми дѣлами, которыя мы признали безусловно подлежащими вѣдѣнію центральнаго правительства, а беретъ на себя еще и другія многочисленныя функціи.

Граница же между предметами вѣдомства центральнаго и мѣстнаго управленія опредѣляется обычаемъ и закономъ, и обладаетъ большою подвижностью, причемъ перемѣщенія ея зависятъ отъ совокупности причинъ и условій, и прежде всего отъ размѣщенія политическихъ силъ въ государствѣ. Сосредоточены ли онѣ въ центрѣ, какъ русскіе служилые люди въ XVII вѣкѣ, или разсѣяны по государству, какъ англійскіе джентри [1]).

Перемѣщеніе старыхъ политическихъ и общественныхъ силъ и созданіе новыхъ, немедленно вызываетъ измѣненіе интересующей насъ границы [2]).

Но то или иное раздѣленіе предметовъ вѣдомства между центральнымъ и мѣстнымъ управленіемъ, какъ оно ни важно само по себѣ, все же не опредѣляетъ еще характера мѣстнаго управленія,—выдвигается другой существеннѣйшій вопросъ, какъ распредѣлены дѣла въ самой провинціи, т. е. что отведено на долю представителя правительства и его исполнительныхъ органовъ, и что на долю органовъ самоуправленія.

Естественной границы и въ данномъ случаѣ не существуетъ,—все зависитъ отъ закона и обычая, и слѣдовательно отъ многочисленныхъ обстоятельствъ, вліяющихъ на ихъ направленіе и характеръ.

Что же выгоднѣе государству и народу—сосредоточеніе ли дѣлъ въ рукахъ центральнаго правительства,

[1]) Т. е. среднее дворянство.

[2]) Достаточно для примѣра напомнить перемѣщеніе нашего дворянства изъ центра въ провинціи, при Елизаветѣ и Екатеринѣ II и, какъ неизбѣжное слѣдствіе этого, нѣкоторое измѣненіе распредѣленія дѣлъ между губерніями и государствомъ.

т. е. централизація [1]), или на оборотъ увеличеніе дѣятельности провинціи на счетъ уменьшенія предметовъ вѣдомства государства, т. е. деконцентрація и децентрализація. Относительно опредѣленія деконцентраціи и децентрализаціи я слѣдую терминологіи французскихъ ученыхъ (Дюкрока [2]), Бертелеми, Жаклена и др.), разумѣя подъ первою увеличеніе власти и функцій мѣстныхъ *правительственныхъ органовъ*, а подъ второю увеличеніе дѣятельности *мѣстнаго самоуправленія* [3]).

Централизація является политической необходимостью въ нѣкоторые моменты исторіи народовъ, такъ напримѣръ, когда государство лишь слагается, когда оно не представляетъ еще прочнаго единаго цѣлаго, когда бѣдному, разбросанному на значительномъ пространствѣ народу, предстоитъ рѣшеніе крупныхъ внѣшнихъ задачъ, или когда правительство стоитъ въ культурномъ отношеніи выше общества и рѣшаетъ энергической рукой двинуть его на путь цивилизаціи, на путь радикальныхъ реформъ, или наконецъ когда оно хочетъ

[1]) Я не претендую опредѣлять точно, что такое централизація,— это весьма спорный вопросъ, но общій смыслъ этого слова довольно ясенъ; извѣстный парижскій профессоръ Бертелеми (traité du droit administratif стр. 88) говоритъ по этому поводу: «un pays centralisé, c'est un pays ou toute *reglementation* part du centre». Это опредѣленіе ясное, но врядъ ли довольно точное. Едва ли не слѣдуетъ (какъ и дѣлаютъ нѣкоторые) различать централизацію политическую и административную. См. о централизаціи и мѣстномъ управленіи Чичерина, Курсъ государственной науки, томъ Ш стр. 480—505.

[2]) См. Ducroq, — Cours de droit administatif et de législation des finances, томъ I стр. 148.

[3]) Ducroq, т. I стр. 153; что касается мѣстнаго самоуправленія, то врядъ ли можно согласиться съ опредѣленіемъ, даваемымъ ему большинствомъ французскихъ ученыхъ, которые въ этомъ случаѣ придаютъ исключительное значеніе выборности должностей; но выборность должностей далеко не все,—главное заключается въ степени независимости органовъ самоуправленія отъ правительства—съ одной стороны, и въ ихъ юридическихъ отношеніяхъ къ мѣстному обществу—съ другой. Бертелеми напр. говоритъ: увеличивая права префекта, совершаютъ актъ декоцентраціи, если же сдѣлали бы префекта выборнымъ, то и «les mesures anterieures se trouveront transformées en mesures de decentralisation»,—врядъ ли съ этимъ можно согласиться. (Бертелеми, «traité»... стр. 88—91).

особенно энергично придти на помощь слабымъ общественнымъ группамъ или бѣднымъ мѣстностямъ.

Но съ другой стороны централизацiонная система дѣйствуетъ, какъ огромный насосъ, выкачивая всѣ лучшiя силы изъ провинцiи, концентрируя ихъ въ рукахъ высшаго правительства и обращая ихъ въ гибкое послушное орудiе, которымъ правительство часто можетъ пользоваться, слишкомъ расточительно, подчасъ безразсудно и что самое главное — далеко не всегда во имя истинныхъ народныхъ интересовъ.

Правда правительство, воодушевленное любовью къ отечеству и просвѣтленное пониманiемъ нацiональныхъ традицiй и интересовъ, не поддастся соблазну легкомысленно тратить драгоцѣнныя силы народа, даже и при большой легкости распоряженiя ими; образцы такой политической мудрости мы можемъ найти въ исторiи Московской Руси XVII вѣка. Но что дѣлать, если нѣтъ политической мудрости?!

Кромѣ этого централизацiя имѣетъ еще и другiе существенные недостатки, какъ для центральнаго правительства, такъ и для провинцiальнаго общества.

Народныя силы, стянутыя къ центру, представляютъ изъ себя среду, чрезвычайно благодарную для крайне быстраго распространенiя новыхъ идей, это само по себѣ скорѣе достоинство, нежели недостатокъ, но будучи лишены самодѣятельности и служа лишь орудiемъ въ рукахъ правительства, они часто проникаются недовольствомъ существующимъ порядкомъ, и благодаря своему сосредоточенiю у центра, легко могутъ совершать государственные перевороты, за которыми обезличенная провинцiя, привыкшая слѣпо подчиняться центру, безропотно и безмолвно послѣдуетъ.

Но вотъ новое правительство, по примѣру предшественника, широко пользуясь той же централизацiонной системой, снова возбуждаетъ недовольство своего, послуш-

наго до поры до времени, орудія, и съ необычайной легкостью слѣдуетъ новый государственный переворотъ.

Французская исторія со времени революціи 1789 г. дала въ этомъ отношеніи рядъ блистательныхъ примѣровъ [1]), которые казалось бы давно должны были подѣйствовать на нашихъ бюрократовъ—централизаторовъ и опекуновъ народа, въ своемъ слѣпомъ невѣденіи и упрямствѣ убивавшихъ самодѣятельность провинціи и тѣмъ подготовлявшихъ нашему отечеству весьма тревожное и опасное будущее.

Грустные плоды систеты каждый могъ наблюдать въ текущемъ году, но надо надѣяться, что послѣ знаменательнаго Высочайшаго указа сенату 12 декабря 1904 года и рескрипта 18 февраля текущаго года, эта система, одинаково опасная и для центральнаго правительства и для провинціи, будетъ сдана въ архивъ.

Въ провинціи централизаціонная система убиваетъ жизнь, уничтожаетъ самодѣятельность, иниціативу и предпріимчивость. Разрозненныя группы обывателей пріучаются всего ждать отъ правительства, даже и тогда, когда они могли бы достигнуть своей цѣли сами, при извѣстномъ напряженіи своихъ силъ.

Но центръ не всесиленъ, а провинція обезсиленная, разрозненная, находящаяся часто подъ недовѣрчивымъ, недоброжелательнымъ надзоромъ, не въ состояніи сама о себѣ должнымъ образомъ позаботиться — отсюда пониженіе благосостоянія, равнодушіе къ общественнымъ дѣламъ, отсутствіе солидарности.

Казалось бы, что столь очевидные недостатки централизаціи, должны были бы вызвать недовольство ею и переходъ къ лучшему порядку вещей, особенно когда нѣтъ тѣхъ политическихъ условій, которыя, какъ ука-

[1]) «Всякій переворотъ, совершающійся въ Парижѣ, встрѣчаетъ въ провинціяхъ немедленную и безпрекословную покорность» — Чичеринъ, Курсъ государственной науки, томъ III стр. 490.

зано выше, требуютъ примѣненія этой правительственной системы. Но въ дѣйствительности есть не мало странъ, живущихъ и въ настоящее время на основѣ крайней централизаціи. И нельзя сказать, чтобъ законодатель шелъ здѣсь въ разрѣзъ съ общественнымъ мнѣніемъ.

Централизація имѣетъ немало поклонниковъ и среди государствовѣдовъ,—достаточно назвать имена такихъ извѣстныхъ французскихъ ученыхъ, какъ Есменъ (Esmein), Larnaude, Ducroq [1]), которые, несмотря на поучительность исторіи Франціи за послѣднія 115 лѣтъ, вѣрятъ въ великое значеніе централизаціи, какъ вообще, такъ и въ частности для ихъ страны. Дюкрокъ напр., указывая на неизмѣнность французской административной системы съ 1800 года, несмотря на смѣну многихъ политическихъ режимовъ, видитъ въ этомъ лучшее доказательство достоинствъ этой системы [2]).

Слѣдуя такому пріему научной критики надо признать, что дореволюціонный режимъ во Франціи или крѣпостное право въ Россіи были прекрасными явленіями, ибо и тотъ и другое существовали гораздо дольше, нежели современная система французскаго мѣстнаго управленія. Нѣкоторые даже считаютъ централизацію системой единственно совмѣстимой съ демократическимъ режимомъ страны.

Но даже и тѣ французскіе ученые, которые желаютъ децентрализаціонныхъ реформъ, отдаютъ дань большаго уваженія централизаціи [3]), французское общество слѣдуетъ въ этомъ отношеніи за представителями науки [4]) и намъ думается, что по отношенію къ Фран-

[1]) Ducroq, т. I, стр. 141.
[2]) Тамъ же.
[3]) Такъ Бертелеми говоритъ: «la centralisation rend les pays plus forts».
[4]) Я не хочу этимъ сказать, что во Франціи всѣ единодушно преклоняются передъ централизаціей, а говорю лишь про значительное большинство. Имѣются и противоположныя мнѣнія, кот. напр. высказываются такъ называемыми клерикалами и др., къ слову надо сказать, что въ со

ціи и въ настоящее время приложимы слова Токвиля „la plupart de ceux mêmes, qui en France parlent contre la centralisation, ne veulent point au fond la detruire les uns parce qu'ils tiennent le pouvoir, les autres parce qu'ils comptent le posseder“ [1]).

Итакъ централизація для обыкновеннаго, мирнаго, если можно такъ выразиться, времени государственной жизни, представляется неудовлетворительной правительственной системой, она должна быть замѣнена, или по крайней мѣрѣ смягчена, но чѣмъ? Быть можетъ деконцентраціей?

На этотъ вопросъ, намъ думается, можно дать лишь отрицательный отвѣтъ; широко проведенная система деконцентраціи, безъ достаточной сдержки со стороны самоуправляющихся общественныхъ силъ, дастъ еще худшіе результаты, нежели централизація. Деспотизмъ близко стоящаго чиновника, отзовется еще тяжелѣе на населеніи, чѣмъ деспотизмъ центра. При трудности выбора большого числа достойныхъ правительственныхъ агентовъ, и при слабости надзора за ними изъ отдаленнаго центра, создастся царство безграничнаго произвола мелкихъ пашей [2]). Только при наличности самоуправляющихся группъ, деконцентрація можетъ принести извѣстные плоды, ибо въ этомъ случаѣ общественная организація облегчитъ центральному правительству надзоръ за своими провинціальными представителями и агентами и устранится опасность ихъ произвола и деспотизма, а разъ надзоръ и отвѣтственность будутъ обезпечены, то возможность самостоятельно рѣшать многія дѣла на мѣстѣ, безъ продолжительной пе-

временной Франціи эта реакціонная партія едва-ли не болѣе другихъ является защитницей истиннаго либерализма.

[1]) Большая часть даже тѣхъ, кто говоритъ противъ централизаціи, не хочетъ въ дѣйствительности ее разрушить: одни потому, что держатъ въ своихъ рукахъ власть, другіе потому, что собираются ею завладѣть.

[2]) Чичеринъ—Курсъ государственной науки, т. III стр. 480—505.

реписки съ центромъ, представитъ изъ себя серьезную выгоду для населенія, ускоривъ удовлетвореніе его нуждъ и потребностей [1]).

Поэтому только тогда можно желать деконцентраціи, когда параллельно съ нею развивается самоуправленіе, т. е. система децентрализаціи.

Въ чемъ же заключаются преимущества этой послѣдней системы?

Во первыхъ она освобождаетъ центральное правительство отъ массы болѣе или менѣе мелкихъ дѣлъ, давая ему тѣмъ возможность сосредоточить свое вниманіе и силы на рѣшеніи важнѣйшихъ государственныхъ задачъ, и въ то же время черезъ посредство органовъ самоуправленія, поддержать живую связь съ народомъ и правильное пониманіе его интересовъ.

Даже въ странахъ съ наиболѣе свободными формами правленія, органы самоуправляющихся группъ лучше отражаютъ интересы народныхъ массъ, чѣмъ палаты народныхъ представителей, хотя бы избираемыя посредствомъ всеобщаго голосованія.

Происходитъ это оттого, что въ разгарѣ страстей и политической борьбы часто избираются депутатами крикуны и политиканы и вообще лица, которыя во имя господства своихъ теоретическихъ взглядовъ или главенства своей партіи, забываютъ великую задачу *представительства* народныхъ интересовъ.

Во вторыхъ она даетъ возможность лучшаго удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ и потребностей, такъ какъ кто же другой заинтересованъ больше въ благополучіи провинціи, какъ ни сами ея обитатели и кто же лучше ихъ знаетъ истинныя ея нужды, степень ихъ настоятельности и возможные источники средствъ на ихъ удовлетвореніе.

[1]) Матеріалы Высочайше утвержденной особой коммисіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія. § 30 Порядокъ надзора, стр. 2.

Въ современномъ государствѣ провинціи слишкомъ разнообразны, интересы ихъ часто могутъ быть даже противорѣчивы, чтобы въ нихъ хорошо можно было разобраться изъ центра, или хотя бы и на мѣстѣ, но *силами* тяжелой бюрократической машины. Нужно напр. какое-либо мѣропріятіе по гигіенѣ или относительно дорогъ, но сдѣлать его общимъ для всего государства невозможно, вѣдь есть мѣстности лѣсистыя и безлѣсныя, гористыя и болотистыя, приморскія и глубоко континентальныя, городскія и сельскія и т. д.; понятно, что общихъ правилъ для нихъ создать нельзя, а въ такомъ случаѣ не лучше-ли имъ самимъ предоставить рѣшать эти вопросы [1]).

Въ третьихъ, только благодаря децентрализаціи возможно принятіе деконцентраціонныхъ мѣръ, весьма полезныхъ въ извѣстной степени (см. выше); и наконецъ въ четвертыхъ децентрализація имѣетъ громадное политическое значеніе,—давая возможность широкой общественной дѣятельности на мѣстахъ, она сохраняетъ тамъ многія силы и препятствуетъ неестественно быстрому росту центра на счетъ провинціи. Граждане, сами занимающіеся веденіемъ своихъ общественныхъ дѣлъ, начинаютъ лучше понимать ходъ государственной машины и всю трудность хорошаго управленія ею, поэтому меньше замѣчается непримиримой, неразумной критики и нѣтъ почвы для созданія массоваго недовольства распоряженіями центральнаго правительства. Благодаря всему этому создается большая устойчивость политическаго порядка, большая послѣдовательность и ровность исторической эволюціи народа.

Кромѣ того мѣстное самоуправленіе служитъ прекрасной школой для подготовки политическихъ дѣятелей, хорошо знающихъ провинцію, привыкшихъ подчи-

---

[1]) Berthélemy—traité élementaire du droit administratif, стр. 87—88.

няться большинству, уважать чужія мнѣнія и даже въ разгарѣ партійной борьбы пользоваться строго лойяльными средствами, въ каковыхъ весьма нуждаются современные парламенты.

Но при всѣхъ своихъ положительныхъ качествахъ, децентрализація, доведенная до крайнихъ предѣловъ, можетъ принести дурные плоды и даже угрожать единству государства, особенно при различіи языка, религіи и историческаго прошлаго народовъ, входящихъ въ его составъ. Въ виду этого, при практическомъ примѣненіи принциповъ децентрализаціи, надо обращать вниманіе на то, готова-ли данная мѣстность къ принятію этой системы, т. е. достаточно-ли она объединена съ государствомъ и не сохранилось-ли еще въ ней идей сепаратизма.

Въ зависимости отъ рѣшенія этого вопроса, должна находиться мѣра децентрализаціи.

Нельзя напр. въ этомъ отношеніи поставить на одну доску Московскую, Воронежскую или Тамбовскую губерніи съ Финляндіей или Остзейскимъ краемъ.

Чтобы покончить съ децентрализаціей намъ остается лишь указать, что съ половины XIX вѣка она дѣлаетъ значительные успѣхи даже въ странахъ, наиболѣе вѣрныхъ централизаціи.

Намъ думается, что изложенное выше указываетъ съ достаточной ясностью на то, что для блага государства и провинціи необходимо сочетаніе трехъ названныхъ правительственныхъ системъ, причемъ сочетаніе это не есть что либо незыблемое, годное во всѣ времена и для всѣхъ народовъ, напротивъ того, все должно зависѣть отъ степени политическаго объединенія государства, его внѣшнихъ задачъ, распредѣленія общественныхъ силъ и степени ихъ подготовки къ самодѣятельности. Но изъ опыта исторіи законодатель долженъ почерпнуть одно важное указаніе, что бюрократія цент-

рализованныхъ государствъ, упорно стремится подольше сохранить власть въ своихъ рукахъ и по возможности не допускать къ ней провинціальное общество, вслѣдствіе чего она постоянно старается представить это общество мало способнымъ и мало подготовленнымъ къ свободному самоуправленію; подобнаго рода политика можетъ всегда ввести въ заблужденіе законодателя и заставить его, къ величайшему вреду и государства и провинціи, отказаться отъ введенія необходимыхъ децентрализаціонныхъ мѣръ, вызывая тѣмъ законное негодованіе провинціальнаго общества.

Выше уже сказано, что какъ ни важна и не полезна самостоятельность органовъ мѣстнаго управленія, она можетъ не только не принести хорошихъ плодовъ, а даже сдѣлаться зломъ, если параллельно съ нею не развитъ должнымъ образомъ другой важный принципъ— отвѣтственность. Отвѣтственность же можетъ быть дѣйствительной, лишь при наличности правильно организованнаго надзора,—поэтому скажемъ нѣсколько словъ о томъ, что такое надзоръ и какъ онъ долженъ быть организованъ.

Прежде всего надо замѣтить, что надзоръ, наблюденіе, по существу своему отличается отъ управленія, акты котораго служатъ его объектомъ.

Правда этотъ объектъ не единственный, ибо *отсутствіе* извѣстной административной дѣятельности, требуемой закономъ, точно также можетъ привести въ движеніе органы надзора и повлечь за собою отвѣтственность для бездѣйствующихъ лицъ.

Но во всякомъ случаѣ *прежде* дѣйствуетъ или бездѣйствуетъ (въ томъ случаѣ, когда она должна дѣйствовать) администрація, а *затѣмъ* уже по поводу сдѣланнаго или несдѣланнаго ею, приводится въ движеніе надзоръ. Надзоръ не можетъ забѣгать впередъ, давать администраціи указанія, исходя изъ соображенія, что

когда встрѣтится тотъ или иной случай, требующій административнаго вмѣшательства, администрація не окажется быть можетъ на высотѣ своего призванія.

На сколько бы ни были основательны подобныя предположенія, все же нельзя допустить вмѣшательства органовъ надзора въ дѣла управленія, между ними должна быть рѣзкая граница, чтобъ каждый могъ сосредоточиться на сферѣ своей дѣятельности и въ предѣлахъ своей спеціальности.

Одна среда дѣйствуетъ, управляетъ, другая наблюдаетъ и привлекаетъ виновныхъ къ отвѣтственности.

Если допустить, что вторая будетъ вмѣшиваться въ управленіе первой, будетъ *исправлять* ея дѣйствія, то это одинаково вредно отразится, какъ на надзорѣ, лишивъ его должнаго спокойствія и безпристрастія, такъ и на управленіи, лишивъ органовъ его необходимой самостоятельности и уменьшивъ дѣйствительную ихъ отвѣтственность, такъ какъ создастся возможность отговорокъ, сваливанія своей вины на препятствія, чинимыя вмѣшивающимся надзоромъ. Создадутся сложныя запутанныя отношенія, которыя такъ любитъ бюрократія, ибо онѣ даютъ ей возможность отписываться и безнаказанно бездѣйствовать. Однимъ словомъ надзоръ, соединенный съ правомъ вмѣшательства въ дѣла администраціи, недопустимъ, хотя къ сожалѣнію въ дѣйствительности онъ часто встрѣчается.

Во избѣжаніе недоразумѣній и для устраненія неясности слѣдуетъ оговориться — что, занимаясь анализомъ надзора, мы подразумѣваемъ все время то, что нѣкоторые публицисты называютъ надзоромъ *надвѣдомственнымъ*, т. е. такимъ, который осуществляется посторонними активной администраціи учрежденіями, а не іерархическимъ начальствомъ администратора, имѣющимъ право исправлять и направлять дѣятельность своихъ подчиненныхъ,—въ этомъ послѣднемъ случаѣ гово-

рятъ обыкновенно о *вѣдомственномъ* надзорѣ, который въ сущности мало отличаясь отъ управленія, часто почти сливается съ нимъ.

Все только что сказанное о необходимости раздѣленія надзора отъ управленія, относится ко всѣмъ безъ исключенія органамъ надзора, отъ верха до низа. По существу это совершенно различныя функціи и потому нельзя одновременно возлагать ихъ на одно должностное лицо.

Теперь мы можемъ перейти къ изученію организаціи надзора, т. е. должны остановиться на вопросахъ 1) о субъектѣ, 2) объ объектѣ, 3) о средствахъ и 4) о послѣдствіяхъ (результатахъ) надзора.

I. Всѣ цивилизованныя государства нашего времени, слѣдуя въ той или другой мѣрѣ теоріи раздѣленія властей (законодательной, административной и судебной) создали у себя болѣе или менѣе самостоятельную судебную власть, назначеніе которой—возстановлять нарушенный правопорядокъ а иногда и привлекать виновниковъ этого нарушенія къ установленной закономъ отвѣтственности, причемъ суду подвѣдомственны всѣ граждане безъ исключенія.

Но вѣдь цѣль надзора за администраціей, заключается въ значительной степени тоже—въ возстановленіи нарушеннаго правопорядка и привлеченіи виновныхъ къ отвѣтственности. Правда тутъ рѣчь идетъ не объ общемъ, а такъ сказать о частномъ правопорядкѣ, почему и привлеченіе къ отвѣтственности носитъ особенный характеръ, но во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что имѣется много точекъ соприкосновенія между той и другой сферой дѣятельности и поэтому возникаетъ естественный вопросъ нельзя-ли возложить и надзоръ за администраціей на судебную власть,—сдѣлать общіе суды органами надзора за администраціей.

Прежде всего надо сказать, что положительное рѣ-

шеніе этого вопроса было бы въ полномъ согласіи съ принципомъ раздѣленія властей, принципомъ наиболѣе обезпечивающимъ свободу гражданъ и правильный ходъ государственнаго механизма.

Кромѣ того кто-же обладаетъ бóльшими знаніями, большимъ спокойствіемъ, безпристрастіемъ и независимостью, столь необходимыми для возстановленія нарушеннаго правопорядка, какъ ни судья, кто можетъ имѣть большій авторитетъ для охраненія законности. Конечно не законодательная власть, окруженная борьбой политическихъ страстей, и не административная—съ ея заботами о цѣлесообразности и энергіи своихъ дѣйствій болѣе нежели о ихъ законности, да наконецъ, не можетъ же она наблюдать сама за собою.

Обращаясь къ положительному праву мы находимъ лишь одну систему, которая рѣшаетъ этотъ вопросъ вполнѣ удовлетворительно, строго слѣдуя принципу раздѣленія властей (административной отъ судебной), и ихъ взаимной независимости—это система Бельгіи [1]).

Здѣсь съ одной стороны судебная власть снабжена всею полнотою правъ для выполненія своей естественной миссіи, которая состоитъ въ томъ, чтобы рѣшать всѣ тяжбы, какія бы они ни были; въ виду чего: 1) обыкновенные суды имѣютъ право толковать и устанавливать законность административныхъ актовъ, какъ общихъ, такъ и касающихся частнаго случая, когда это необходимо во время процесса между частными лицами [2]), 2) споры, которые возникаютъ между администраціей и частными лицами разрѣшаются общими судами, причемъ согласно 94 статьѣ Бельгійской конституціи 1831 г., не можетъ быть создано ни коммиссій, ни

---

[1]) См. Jacquelin—Les principes dominants du contentieux administratif, стр. 39—40.

[2]) Статья 107 Бельгійской конституціи 1831 года.

чрезвычайныхъ судовъ какого бы то ни было наименованія [1]).

Правда въ Бельгіи есть нѣсколько специальныхъ юрисдикцій, но всѣ онѣ входятъ въ составъ общихъ судебныхъ учрежденій, и на рѣшенія ихъ по большей части могутъ быть приносимы жалобы въ апелляціонный судъ (cour d'appel).

Исключеніе представляетъ одна счетная палата (cour des comptes), на которую не распространяется контроль верховнаго кассаціоннаго суда, такъ какъ она подчинена непосредственно парламенту.

Съ другой стороны Бельгійская система не посягаетъ на независимость администраціи. Если администраторъ не долженъ судить, то и судья не долженъ управлять; въ виду этого бельгійскіе суды совершенно правильно лишены возможности вмѣшиваться въ дѣйствія администраціи.

Но есть и другія страны, въ коихъ судебная власть служитъ органомъ надзора за администраціей — это Англія и Соединенные Штаты Сѣверной Америки, въ которыхъ, въ отличіе отъ Бельгійской системы, вопросъ этотъ рѣшенъ съ нарушеніемъ принципа раздѣленія властей въ пользу судебной власти.

Англійскіе суды имѣютъ возможность становиться во многихъ случаяхъ въ положеніе высшихъ іерархическихъ начальниковъ администраціи.

Мировые судьи и судъ королевской скамьи могутъ обращаться къ административнымъ органамъ съ приказаніемъ или запрещеніемъ. Снабженные столь большой властью, по отношенію къ этимъ органамъ, англійскіе суды призваны конечно и къ дѣлу рѣшенія административныхъ процессовъ [2]).

[1]) Ilne peut être créé de comissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

[2]) Jacquelin.—Les principes dominants du contentieux administratif, стр. 37.

Въ послѣднее, впрочемъ, время права судовъ въ отношеніи администраціи, подверглись нѣкоторымъ (небольшимъ) ограниченіямъ.

Соединенные Штаты заимствовали у своей метрополіи вышеуказанный порядокъ, который не подвергся съ тѣхъ поръ никакому существенному измѣненію. Въ нихъ сохранились неприкосновенными права судебной власти по надзору за администраціей.

Правда нѣкоторыя административныя дѣла подвѣдомственны особому суду (court of claims), представляющему изъ себя спеціальную юрисдикцію, но это не есть органъ административной юстиціи въ томъ смыслѣ, о которомъ будетъ сказано ниже, ибо court af claims точно также, какъ и другіе федеральные суды, поставленъ подъ контроль Верховнаго суда, являющагося главою судебной власти.

Но отъ нарушенія принципа раздѣленія властей въ пользу судебной власти, перейдемъ къ противоположной крайности, представляющей изъ себя наиболѣе частое, наиболѣе распространенное явленіе, къ нарушенію этого принципа въ пользу власти административной [1]).

Нарушеніе это заключается въ томъ, что естественная часть функцій судебной власти, а именно такъ на-

[1]) Нѣкоторые писатели, какъ напр. Бертелеми, выводятъ необходимость существованія особой административной юстиціи изъ принципа раздѣленія властей, или раздѣленія «autorités» административнаго и судебнаго, если не признаютъ особой судебной власти,—самъ Бертелеми принадлежитъ именно къ послѣдней группѣ—.... ce prétendu pouvoir (рѣчь идетъ о судебной власти) ne peut pas empiéter sur l'autorité administrative, qui dépend de l'autre. Il faut ainsi, que les litiges administratifs échappent à la connaissance des tribunaux judiciaires et comme il serait dangereux, que l'administration ne fût saumise à aucun controle juridictionnel, il importe que dans l'administration même des juridictions spéciales soient instituées. (Berthélemy—traité élementaire de droit administratif стр. 844). Такой выводъ, намъ думается, есть результатъ неправильнаго пониманія принципа раздѣленія властей, и сложился онъ несомнѣнно подъ вліяніемъ французской практики, съ ея огромнымъ значеніемъ администраціи и сравнительно второстепеннымъ положеніемъ судебной власти.

зываемыя административныя тяжбы и вообще дѣла по надзору за законностью дѣйствій администраціи, отбираются отъ нея и передаются въ вѣдѣніе самой администраціи, для чего обыкновенно въ средѣ послѣдней, или во всякомъ случаѣ подъ ея сильнымъ вліяніемъ, организуются особыя учрежденія, неподчиненныя общей судебной власти, и имѣющія большее или меньшее подобіе истиннаго трибунала и носящія обыкновенно названіе органовъ административной юстиціи [1]). Зависимость этой юстиціи отъ активной администраціи единодушно признается въ настоящее время большимъ недостаткомъ и ее стремятся строить все больше и больше по образцу обыкновенныхъ судовъ, какъ въ отношеніи судоустройства, устанавливая необходимыя гарантіи независимости и безпристрастія административныхъ судей, такъ и въ отношеніи судопроизводства,—проводя принципы устности, гласности и состязательности сторонъ.

Представители науки, даже и сочувствующіе отдѣльному существованію административной юстиціи, дружно требуютъ полной независимости ея органовъ, и полнаго подобія ея процесса, процессу обыкновенныхъ судовъ.

А въ такомъ случаѣ какой же смыслъ отдѣльнаго существованія этой юстиціи?

Не проще ли ее слить съ общей юстиціей,—создавъ единое правосудіе. Практическое значеніе въ этомъ случаѣ можетъ имѣть лишь одинъ пунктъ—о судебномъ стажѣ. Въ самомъ дѣлѣ, для судьи, призваннаго рѣшать административныя дѣла, нужны нѣкоторыя особыя свѣдѣнія, которыхъ можетъ не имѣть судья криминалистъ или судья цивилистъ.

[1]) Несомнѣнно, что это наименованіе заключаетъ въ себѣ противорѣчіе,—слова административный и юстиція выражаютъ столь различныя понятія, что казалось бы не могутъ служить для одного и того же опредѣленія, но это наименованіе усвоено наукой и потому я тоже имъ пользуюсь.

Но рѣшеніе этого вопроса не можетъ представить затрудненій, такъ какъ нѣтъ ничего легче, какъ создать для извѣстной части судей особый судебный стажъ, (т. е. прохожденіе иной карьеры, нежели для другихъ судей) требованія же образовательнаго ценза останутся тѣ же, ибо для всѣхъ судей безъ исключенія необходимо изученіе права, какъ публичнаго, такъ и частнаго и кромѣ того нѣкоторыхъ вспомогательныхъ дисциплинъ.

Чтобы покончить съ теоретическимъ анализомъ этого вопроса надо замѣтить, что существованіе отдѣльной административной юстиціи вызываетъ рѣзкую критику нѣкоторыхъ ученыхъ, такъ одинъ изъ талантливѣйшихъ ея противниковъ говоритъ, „административная юстиція, какъ бы она хорошо не была организована, разъ только она не входитъ въ составъ общей юстиціи, есть учрежденіе несовершенное, потому что съ нею, страна, владѣя двумя юстиціями, рискуетъ иногда не найти ни одной“ [1]).

Какъ бы то ни было, но административная юстиція существуетъ во многихъ государствахъ и потому естественно задаться вопросомъ — какія причины ее создали?

Происхожденіе административной юстиціи исторически объясняется слѣдующимъ образомъ.

Если какой либо органъ правительства или отдѣльное должностное лицо нарушало чье либо право или интересъ и нельзя было принести на него жалобу въ судъ, то оставалось одно средство—обратиться къ его начальству; если же начальство отказывало удовлетворить претензіи жалобщика, то онъ могъ жаловаться выше и т. д. вплоть до главы государства. Глава государства рѣшалъ вопросъ, но уже съ давнихъ поръ

[1]) Jacquelin.—Les principes dominants du contentieux administratif, стр. 82—83.

онъ имѣлъ при себѣ совѣтниковъ для разныхъ дѣлъ, которые подавали между прочимъ совѣты и по интересующему насъ поводу. Съ увеличеніемъ государствъ, съ усложненіемъ государственной машины, глава государства утратилъ фактическую возможность вникать во всѣ дѣла, онъ сталъ по необходимости больше и больше полагаться на мнѣнія совѣтниковъ и наконецъ его утвержденіе рѣшеній по административнымъ дѣламъ обратилось въ простую формальность, такъ какъ онъ на дѣлѣ сталъ всегда соглашаться съ мнѣніемъ своихъ совѣтниковъ; такъ напр. было во Франціи при второй имперіи. Отсюда уже лишь одинъ небольшой шагъ до организаціи такихъ учрежденій, рѣшенія коихъ не требуютъ утвержденія главы государства, а имѣютъ сами по себѣ силу судебнаго рѣшенія.

Обратимся теперь къ дѣйствующему праву и скажемъ нѣсколько словъ о томъ, какъ же организована административная юстиція въ важнѣйшихъ государствахъ.

Во Франціи глава административной юстиціи есть государственный совѣтъ, представляющій изъ себя въ то же время высшій административно-совѣщательный органъ; правда эти функціи выполняетъ не одна и та же коллегія, тѣмъ не менѣе надо замѣтить, что значительная часть членовъ государственнаго совѣта принимаетъ участіе въ обсужденіи и тѣхъ и другихъ дѣлъ.

Къ этому слѣдуетъ прибавить, что члены государственнаго совѣта комплектуются исключительно изъ лицъ, проходившихъ административную карьеру, которые не имѣютъ часто юридическаго образованія и не обладаютъ правомъ несмѣняемости, присвоеннымъ судьямъ общей юрисдикціи, и тогда станетъ вполнѣ понятно какъ далека отъ идеала организація высшаго во Франціи органа административной юстиціи. Вполнѣ естественно, что онъ не можетъ не находиться подъ влія-

ніемъ администраціи и въ дѣятельность его входитъ, такъ сказать, административный духъ [1]).

Еще менѣе удовлетворительно организованы низшіе органы административной юстиціи,—совѣты префектуры, члены которыхъ—мелкіе и плохо-оплачиваемые чиновники [2]), находятся почти въ полной зависимости отъ префекта (соотвѣтствуетъ нашему губернатору), который есть eo ipso предсѣдатель этого совѣта. Совѣтъ префектуры (conseil de préfecture) дѣйствуетъ въ одномъ и томъ же составѣ и какъ административный совѣтъ и какъ органъ административной юстиціи.

Италія вполнѣ подражаетъ Франціи по отношенію къ организаціи верховнаго органа административной юстиціи, каковымъ тамъ является секція государственнаго совѣта. Что же касается низшихъ органовъ административной юстиціи (junte provinciale), то они организованы удовлетворительнѣе чѣмъ во Франціи,—составъ ихъ на половину выборный, на половину коронный.

Испанія тоже, заимствовала многое изъ французской системы административной юстиціи, но въ 1888 году этотъ порядокъ былъ измѣненъ въ духѣ усиленія независимости органовъ административной юстиціи, каковыми являются особые административные трибуналы (tribunales de lo contencioso administrativo), по одному на провинцію, въ которыхъ обезпечено преобладаніе судебнаго элемента, и Высшій административный судъ, состоящій изъ несмѣняемыхъ членовъ, и имѣющій организацію, обезпечивающую безпристрастіе его рѣшеній [3]).

Обращаясь къ Пруссіи мы находимъ тамъ еще болѣе совершенную организацію административной юстиціи, глава которой — высшій административный судъ (Oberverwaltungsgericht), устроенъ вполнѣ на манеръ орга-

---

1) Jacquelin, contra Berthelemy.
2) Съ содержаніемъ 1000—1500 рублей въ годъ.
3) Jacquelin, стр. 224—225.

новъ общей юстиціи съ полными гарантіями безпристрастія его дѣйствій. Члены его назначаются пожизненно, причемъ половина ихъ должна удовлетворять требованіямъ судебнаго стажа, а другая половина должна пройти весьма солидный административный стажъ (имѣть право занятія высшихъ административныхъ должностей).

Такое сотрудничество двухъ элементовъ, разнородныхъ и равнымъ образомъ необходимыхъ для правильнаго функціонированія органовъ административной юстиціи, заслуживаетъ полнаго вниманія и подражанія. Верховный административный судъ Австріи, организованъ подобно прусскому. Что же касается мѣстныхъ органовъ административной юстиціи обоихъ нѣмецкихъ государствъ, то они сходны—и тамъ и тутъ это коллегіи, въ коихъ очень большую роль играетъ мѣстный выборный элементъ.

II. Теперь намъ надо перейти къ чрезвычайно интересному и чрезвычайно важному вопросу — объекту надзора, т. е. намъ надо взглянуть вся ли дѣятельность администраціи служитъ предметомъ надзора, или лишь какія либо стороны этой дѣятельности, и долженъ ли быть организованъ надзоръ только за законностью дѣйствій или въ то же время и за цѣлесообразностью.

Для истиннаго обезпеченія свободы гражданъ и правильнаго хода государственной машины—необходимъ надзоръ за всею совокупностью дѣятельности администраціи и это на практикѣ нисколько не угрожаетъ стѣсненіемъ ея дѣйствій, разъ только ей дана необходимая самостоятельность; причемъ распоряжаясь и дѣйствуя, администраторъ обязанъ твердо помнить, что онъ есть органъ подзаконный, что законъ стоитъ выше него и долженъ служить базой *всѣхъ* его дѣйствій, отсюда понятно, что задача надзора прежде всего и заключается въ томъ, чтобы слѣдить за *законностью всѣхъ дѣйствій* администраціи.

Но вѣдь на дѣйствія органовъ управленія можно посмотрѣть и съ другой стороны, именно насколько они цѣлесообразны. Слѣдовательно возникаетъ вопросъ, допустимъ ли надзоръ за цѣлесообразностью и въ какой мѣрѣ.

Намъ думается, что врядъ ли этотъ вопросъ можетъ быть рѣшенъ удовлетворительно, если на немъ не остановиться подробнѣе, не раздѣлить его.

Въ самомъ дѣлѣ сказать, что надзоръ за цѣлесообразностью всегда и безусловно допустимъ—это значитъ дать возможность органу надзора отмѣнять и такія распоряженія администраціи, которыя вполнѣ согласны съ закономъ и никому не приносятъ никакого ущерба; при неопредѣленности же понятія, что цѣлесообразно и что нецѣлесообразно,—фактически дѣло сведется къ тому, что органы надзора будутъ постоянно вмѣшиваться въ распоряженія администраціи. Отсюда видно, что надзоръ за цѣлесообразностью безъ всякихъ ограниченій не допустимъ, но съ другой стороны возможно ли совершенно устранить надзоръ этого рода, ограничившись надзоромъ за законностью? Возможно ли допустить чтобы администрація, опираясь на букву закона, нарушала своими нецѣлесообразными дѣйствіями *интересы* гражданъ, хотя бы и не нарушая ихъ правъ?

Конечно нѣтъ, — необходимо охранять не только права, но и интересы гражданъ, а слѣдовательно полное отсутствіе надзора за цѣлесообразностью дѣйствій администраціи не допустимо [1]).

Едва ли не самымъ правильнымъ будетъ рѣшеніе вопроса въ такомъ смыслѣ, чтобы надзоръ за цѣлесо-

[1]) Конечно можно было бы рѣшить этотъ вопросъ возложеніемъ надзора за цѣлесообразностью на *вѣдомственный* надзоръ; въ дѣйствительности это такъ часто и дѣлается, но съ теоретической точки зрѣнія это не допустимо, ввиду указанныхъ его недостатковъ (нераздѣльность съ управленіемъ).

образностью былъ ограниченъ предѣломъ частныхъ интересовъ, что же касается интересовъ государственныхъ, то они могутъ охраняться и съ помощью надзора вѣдомственнаго въ виду исключительнаго вліянія государства на органы, осуществляющіе этотъ надзоръ.

III. Что касается средствъ надзора, то на этомъ вопросѣ мы не будемъ сейчасъ подробно останавливаться, такъ какъ о немъ много будетъ сказано ниже. Слѣдуетъ лишь замѣтить, что къ важнѣйшимъ средствамъ надзора принадлежатъ: 1) жалобы частныхъ лицъ или заявленія правительственныхъ органовъ и 2) ревизіи.

Первое средство есть, такъ сказать, основное, важнѣйшее. Подача жалобы должна быть по возможности облегчена, необходимо, чтобы самый бѣдный и самый малообразованный гражданинъ, могъ охранять свои публичныя права съ помощью этого могущественнаго средства; поэтому органы надзора должны быть по возможности приближены къ населенію, при чемъ изъ обихода ихъ слѣдуетъ изгнать всякія излишнія формальности и канцелярщину.

Но если право жалобы поставлено неудовлетворительно въ законодательствѣ или органы надзора далеки отъ населенія, или наконецъ, самъ народъ бѣденъ, неразвитъ и вообще не способенъ охранять свои права, то необходимо прійти ему на помощь, необходимо энергично наблюдать за администраціей, и не дожидаясь обжалованія ея дѣйствій, хотя время отъ времени вникать поглубже въ ея дѣятельность; вѣрнѣйшимъ средствомъ для этого служитъ ревизія, — конечно, чтобы принести истинную пользу, ревизія не должна быть формальной, ограничиваться лишь повѣркой дѣлопроизводства. Если ревизующее лицо достаточно компетентно и безпристрастно, то ревизіи приносятъ огромную пользу населенію, для примѣра можно хотя бы указать на наши

сенаторскія ревизіи губерній, о которыхъ намъ очень много придется говорить ниже.

IV. Послѣдствія (результаты) надзора могутъ быть сведены въ двѣ группы: 1) отмѣна въ части или въ въ цѣломъ распоряженій административныхъ органовъ и 2) привлеченіе ихъ къ личной отвѣтственности.

Послѣдствія эти могутъ или соединяться, т. е. отмѣняется напр. какое либо распоряженіе, а лицо виновное въ принятіи его привлекается къ отвѣтственности или является отдѣльно, т. е. одна отмѣна акта, безъ привлеченія къ отвѣтственности; или одно привлеченіе къ отвѣтственности безъ отмѣны изданнаго распоряженія. Надо замѣтить, что отмѣна возможна какъ въ цѣломъ, такъ и въ какой либо части, но во всякомъ случаѣ это будетъ *уничтоженіе* — безъ того, чтобы на мѣсто уничтоженнаго было поставлено что либо новое; надзоръ тутъ дѣйствуетъ *разрушая*, но не *созидая* ничего на мѣсто разрушеннаго, онъ *отмѣняетъ*, кассируетъ, но не *исправляетъ*.

Издать новое распоряженіе на мѣсто уничтоженнаго—это уже дѣло администраціи; органъ же надзора можетъ, при наличности требуемыхъ закономъ условій, его снова уничтожить. Понятно это не будетъ повторяться много разъ, ибо кончится привлеченіемъ къ отвѣтственности администратора, столь упорно нарушающаго законъ или интересы частныхъ лицъ [1]). Вопросъ объ отвѣтственности администраціи принадлежитъ къ важнѣйшимъ и наиболѣе сложнымъ вопросамъ государственнаго права, и трактовать его сколько нибудь обстоятельно въ такой бѣглой замѣткѣ, какъ наша, не представляется возможнымъ, поэтому ограничимся лишь нѣсколькими словами. Отвѣтственность, какъ извѣстно

[1]) Конечно я предполагаю, что органъ надзора будетъ достаточно могущественъ, чтобы заставить уважать авторитетъ своихъ рѣшеній.

можетъ быть: 1) дисциплинарная, 2) уголовная и 3) гражданская [1]). Обыкновенно органы надзора не судятъ администраторовъ и не рѣшаютъ дѣлъ по обращаемымъ къ нимъ искамъ, но тѣмъ не менѣе принимаютъ извѣстное участіе при осуществленіи обоихъ видовъ отвѣтственности,—возбуждая уголовное преслѣдованіе противъ виновныхъ, и давая частнымъ лицамъ разрѣшеніе на предъявленіе исковъ къ администраціи.

Дальнѣйшее расширеніе въ этомъ отношеніи правъ органовъ надзора, нежелательно, ибо врядъ ли можетъ хорошо судить тотъ, кто возбудилъ уголовное преслѣдованіе или даже постановилъ о преданіи обвиняемаго суду.

Въ дѣлѣ дисциплинарной отвѣтственности роль органовъ надзора можетъ быть полнѣе. Намъ думается, что это даже до извѣстной степени необходимо.

Вооруженіе органа надзора дисциплинарною властью придастъ ему большой авторитетъ въ глазахъ администраціи и сдѣлаетъ его надзоръ болѣе дѣйствительнымъ, болѣе живымъ. Конечно въ этомъ отношеніи должны быть точно очерчены предѣлы дѣятельности органовъ надзора, и не слишкомъ велика ихъ власть, ибо иначе администрація можетъ совершенно потерять свою независимость.

Дисциплинарныя наказанія могутъ быть сведены къ четыремъ группамъ.

1) Порицаніе дѣйствій въ видѣ замѣчанія, выговора, поставленія на видъ и пр. Къ этому же разряду надо отнести распубликованіе имени виновнаго, являющееся призывомъ къ суду общественнаго мнѣнія, эта характерная дисциплинарная мѣра примѣнялась неоднократно у насъ къ губернаторомъ.

2) Денежные штрафы, которые были въ Россіи, въ

---

[1]) См. обстоятельный очеркъ у Коркунова, Русское государственное право т. II, стр. 545—589.

XVIII вѣкѣ, излюбленной дисциплинарной мѣрой и широко примѣнялись также и въ другихъ государствахъ, напр. въ Англіи. Нельзя не признать это наказаніе однимъ изъ наиболѣе цѣлесообразныхъ. Не заключая въ себѣ ничего обиднаго, унизительнаго, оно въ то же время является средствомъ весьма дѣйствительнымъ, конечно если штрафъ налагается болѣе или менѣе значительный. Угроза крупнымъ денежнымъ штрафомъ, назначаемымъ независимымъ судьей, всегда была наилучшей гарантіей свободы англійскихъ гражданъ и законности дѣйствій администраціи.

3) Лишеніе свободы въ его различныхъ видахъ, служитъ также нерѣдко дисциплинарнымъ наказаніемъ, хотя и мало удовлетворительнымъ. По современнымъ понятіямъ, распространеннымъ во всѣхъ культурныхъ государствахъ, арестъ сколько нибудь крупнаго должностнаго лица, напр. губернатора у насъ, или префекта во Франціи, будетъ громаднымъ скандаломъ, но даже и для мелкихъ чиновниковъ арестъ—какъ дисциплинарная мѣра не годится, не только потому, что онъ мало соотвѣтствуетъ современному складу мыслей, но и по чисто практическимъ—узко служебнымъ соображеніямъ,—арестъ на день, на два—есть наказаніе слишкомъ ничтожное. Арестъ же на болѣе продолжительный срокъ, напр. на 10—15 дней слишкомъ невыгодно долженъ отразиться на ходѣ служебныхъ занятій, отвлекая отъ нихъ на-долго провинившагося чиновника.

4) Различныя измѣненія (въ смыслѣ ухудшенія) въ служебномъ положеніи, какъ то перемѣщенія на низшія должности, переводы безъ согласія на то переводимаго чиновника на равныя же мѣста, но въ другой городъ или округъ и т. п. Мѣропріятія такія допустимы лишь какъ крайнее средство, которое должно примѣняться умѣренно, съ большою осторожностью.

Покончивъ съ краткими теоретическими соображе-

ніями о провинціи, изъ коихъ ясно видна наша точка зрѣнія на юридическое положеніе высшаго правительственнаго органа провинціи, на его отношенія къ самоуправленію, и наконецъ на надзоръ за его дѣятельностью, мы должны перейти къ изложенію нѣкоторыхъ историческихъ фактовъ и литературныхъ мнѣній, которые приведутъ насъ непосредственно къ предмету нашего юридическаго очерка, къ исторіи должности губернатора.

Но прежде всего надо бросить хоть самый бѣглый взглядъ на роль тѣхъ органовъ мѣстнаго управленія которые являлись предшественниками губернаторовъ—т. е. на воеводъ.

II.

XVII-й вѣкъ, въ исторіи нашего областного управленія, ознаменовался распространеніемъ, на всѣ части Московскаго государства, воеводскаго управленія и усиленіемъ власти воеводъ. Этотъ процессъ вліялъ неблагопріятно на самодѣятельность общества, подчиняя его все болѣе и болѣе правительственной власти; конечно такого рода явленія находились въ тѣсной связи съ развитіемъ нашей государственности, однимъ изъ основныхъ принциповъ которой было, да отчасти и есть, порабощеніе личности—государствомъ. (Только въ самое послѣднее время поставленъ на очередь вопросъ объ окончательномъ раскрѣпощеніи личности).

Анализъ этого явленія выходитъ за предѣлы настоящаго изслѣдованія и поэтому я не буду на немъ останавливаться, но пройти его полнымъ молчаніемъ ни въ какомъ случаѣ нельзя, въ виду того, что имъ въ значительной степени опредѣляется, или по крайней мѣрѣ подъ его вліяніемъ, складывается юридическое (и фактическое) положеніе губернатора, такъ что, оставивъ безъ вниманія историческое развитіе у насъ отношеній индивида къ государству, мы несомнѣнно станемъ вту-

пикъ предъ многими явленіями XVIII и XIX в.в., составляющими предметъ данной работы. Намъ покажется очень страннымъ, необъяснимымъ, постоянное пренебреженіе интересами гражданъ и даже ихъ свободой во имя заботъ о внутренней политической безопасности государства и внѣшняго его могущества.

Такое направленіе государственной политики нельзя отнести исключительно на счетъ эгоизма и властолюбія центральнаго правительства, низкое положеніе личности въ нашемъ правѣ находитъ объясненіе прежде всего въ тѣхъ особенныхъ историческихъ условіяхъ, при которыхъ слагалось Московское государство.

Рѣдкое населеніе, небольшими группами разбросанное среди вѣковыхъ лѣсовъ и непроходимыхъ болотъ, на громадномъ пространствѣ сѣверо-восточной Руси, подъ сѣрымъ непривѣтливымъ небомъ чувствовало себя довольно безпомощно, а тутъ еще постоянное давленіе со стороны враговъ, облегавшихъ почти кольцомъ Русь XIII—XVI в.в. Лишь со стороны Ледовитаго океана не было враговъ. Вотъ подъ этимъ то постояннымъ давленіемъ, какъ варварскихъ, такъ и цивилизованныхъ народовъ почувствовалась потребность сплотиться, чтобы противостать врагамъ. Въ XVI в. было уже могущественное государство, которымъ правилъ самодержавный царь. Хотя такимъ образомъ, положеніе значительно измѣнилось, но конечно далеко не настала безопасность отъ внѣшнихъ враговъ. Государству необходимо было войско, а это войско нуждалось въ матеріальномъ обезпеченіи особенно въ виду безпрерывныхъ войнъ. Государство не могло создать ничего болѣе совершеннаго для удовлетворенія этихъ потребностей, какъ всеобщее тягло,—1) обязательную службу ратныхъ людей, 2) прикрѣпленіе къ тяглу остального населенія. Простору для личности было не много. На первомъ планѣ находилось государство,—его могуществу и его потребностямъ при-

носилось все въ жертву. Необходимость такой политики признавалась не только правительствомъ, но и обществомъ. Чтобы въ этомъ убѣдиться достаточно вспомнить дѣятельность земскихъ соборовъ, особенно въ царствованіе Михаила Феодоровича. Въ XVII в. представителями всесильнаго государства были на мѣстахъ, какъ уже сказано, воеводы. На воеводу возлагалась масса самыхъ разнообразныхъ обязанностей, при чемъ зачастую на одного возлагалось ихъ больше, на другого меньше, безъ стройной системы, а соображаясь въ значительной степени съ даннымъ лицомъ, со значеніемъ этого лица и съ довѣріемъ, которое питало къ нему правительство. Такимъ образомъ выдвигалось личное значеніе и назначеніе на воеводство имѣло характеръ частнаго „порученія". Но нельзя согласиться съ Б. Н. Чичеринымъ, что воеводскіе наказы, дававшіеся воеводамъ разныхъ городовъ, не имѣли общей основы [1]). Нѣтъ они имѣли много общаго и если мы возьмемъ ихъ нѣсколько и сравнимъ, то найдемъ, что они „очевидно писались по одному образцу" [2]), хотя и отличались значительно другъ отъ друга.

Разнообразную дѣятельность воеводъ можно, для удобства изложенія, свести въ четыре рубрики: 1) финансовая, 2) военная, 3) полицейская и 4) судебная. Впрочемъ я не буду сейчасъ останавливаться на этомъ, потому что при анализѣ дѣятельности губернаторовъ въ XVIII в. мнѣ прійдется не разъ возвращаться къ

[1]) Б. Н. Чичеринъ основывается на выраженіи, писавшемся въ нѣкоторыхъ наказахъ: „дѣлать по сему наказу и смотря по тамошнему дѣлу и по своему высмотру, какъ будетъ пригоже и какъ Богъ вразумитъ",—критика этого мнѣнія у Андреевскаго въ соч. „О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ" стр. 45 и у Градовскаго — Собран. сочин. т. II, стр. 397.

[2]) Андреевскій. „О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ" стр. 45. Градовскій даже сводитъ въ нѣсколько рубрикъ содержаніе общаго наказа—т. II, стр. 397—398.

дѣятельности воеводъ. Между тою и другою, какъ мы увидимъ впослѣдствіи, гораздо больше сходства, чѣмъ различій. Здѣсь мы замѣтимъ лишь что финансовая и военная дѣятельность составляли такъ сказать ядро обязанностей воеводы, а полицейская дѣятельность существовала гораздо больше на бумагѣ, нежели въ дѣйствительности, почти тоже намъ придется говорить ниже о губернаторахъ (до 1775 года).

Тутъ мы нѣсколько забѣгаемъ впередъ и подходимъ къ весьма интересному вопросу,—въ какой мѣрѣ измѣненія, внесенныя Петромъ Великимъ въ мѣстное управленіе могутъ быть названы реформой, дѣйствительно ли созданіе губерній и губернаторовъ сильно видоизмѣнило нашу провинцію? Прежде чѣмъ заняться изученіемъ фактовъ, могущихъ намъ дать отвѣтъ на интересующій насъ вопросъ, не мѣшаетъ указать нѣсколько мнѣній по этому поводу, высказанныхъ учеными различныхъ школъ.

Въ административной системѣ Петровской администраціи новы всѣ учрежденія и по именамъ и по внѣшней организаціи, ново стремленіе законодателя разграничить вѣдомства, ввести дѣятельный контроль; новой представлялась Петру и коллегіальная система, о которой онъ такъ старался. Но изслѣдователи замѣчаютъ, что при всей новости формъ...... основанія административной системы остались прежнія. Петръ оставилъ все управленіе въ рукахъ почти исключительно дворянскихъ, дворянство и въ XVII в. несло на себѣ всю администрацію. Петръ смѣшалъ въ администраціи коллегіальное начало съ единоличнымъ, такъ было и раньше. Петръ, какъ было и прежде, управлялъ системою порученій, приказавъ администрацію сенату съ Генералъ-прокуроромъ. Такъ при новыхъ формахъ осталась старая сущность [1]). Эта прекрасная общая характеристика,

[1]) Высшая администрація и Генералъ-прокуроры.

данная А. Д. Градовскимъ и поддержанная проф. Платоновымъ [1]), всецѣло и въ особенности приложима къ областной администраціи; но еще раньше названныхъ ученыхъ по этому вопросу высказался въ томъ же духѣ Б. Н. Чичеринъ: „Петръ Великій не ввелъ никакихъ новыхъ началъ въ областное управленіе, онъ только привелъ въ порядокъ существующее; попытка его установить правильное раздѣленіе областного управленія, которое прежде того все сосредоточивалось въ рукахъ воеводы, была преждевременна и потому не удалась" [2]). По справедливому замѣчанію Градовскаго названія „переворотъ, реформа требуетъ еще тщательнаго обсужденія, когда рѣчь идетъ о времени Петра" [3]) Того же взгляда держится и проф. Лохвицкій, онъ говоритъ, что введеніе Петромъ раздѣленія Россіи на губерніи не было реформой, ново было лишь названіе, сущность дѣла оставалась прежнею. Губернаторъ былъ тотъ же воевода, но власть котораго распространялась на большее число уѣздовъ и была поставлена подъ болѣе строгій контроль [4]). Преобразованія Петра, касающіяся областной администраціи, были приведеніемъ въ порядокъ того, что далъ въ смыслѣ областного управленія XVII в. И нельзя сказать, чтобы Петръ выполнилъ эту задачу блестяще, развивъ въ одинаковой мѣрѣ всѣ начала мѣстнаго управленія, которыя существовали въ концѣ XVII в.

„XVII в. оставилъ Петру сильную должность воеводы, при чемъ существовала нѣкоторая связь его съ

---

[1]) Профессоръ Платоновъ—„Лекціи по русской исторіи". Издан. 4-е, стр. 435.

[2]) Областныя учрежденія XVII в стр. 590—591.

[3]) Градовскій же: „ ...Въ исторической жизни учрежденій, оставшихся послѣ Петра, происходило много явленій, которыя навсегда останутся непонятными, если изслѣдователь не увидитъ въ нихъ яркихъ проблесковъ началъ стараго управленія". („Высшая администрація и Генералъ-прокуроры").

[4]) Лохвицкій „Губернія, ея земскія и правител. учрежденія". См. также Богословскій „Областная реформа Петра Вел.", стр. 28.

земствомъ и при упорномъ трудѣ можно было бы создать прекрасное мѣстное управленіе" [1]).

Но обстоятельства заставили Петра строго и настойчиво требовать все дворянство на службу въ войска и вообще внѣ провинціи,—очевидно, что не оставалось достаточнаго количества годныхъ людей, на которыхъ можно было бы опереться въ развитіи мѣстнаго управленія на началахъ самодѣятельности общества. Попытка привлеченія мѣстнаго элемента къ управленію на *мѣстахъ* въ видѣ ландратовъ не удалась за недостаткомъ людей [2]). И такимъ образомъ „живая сторона" [3]) нашихъ мѣстныхъ учрежденій навсегда ускользнула отъ Петра.

Хотя областное управленіе Московскаго государства и было организовано для цѣлей финансовыхъ и военныхъ, т. е. для тѣхъ же, которыя ему указывались и Петромъ, но политическія условія русской жизни XVIII в. потребовали такой интенсивной дѣятельности отъ мѣстной администраціи, каковая ей оказалась не по силамъ. Обнаружился недостатокъ въ организаціи мѣстнаго управленія,—областныя учрежденія были и въ центрѣ—областные приказы и на мѣстахъ—воеводы, что препятствовало развитію единства и быстроты дѣйствій столь необходимыхъ при тогдашнемъ состояніи Россіи. Естественно, что функціи областного приказа и воеводы (главнѣйшихъ городовъ) соединились въ одномъ лицѣ—создалась должность губернатора [4]).

Такого рода видоизмѣненіе не вызвало сочувствія современниковъ, нѣкоторые изъ нихъ, даже передовые люди того времени, высказывали порицаніе; такъ извѣст-

[1]) Градовскій—т. I, стр. 106.

[2]) С. М. Соловьевъ. Исторія Россіи съ древнѣйшихъ временъ, т.т. XVI и слѣд.

[3]) Высшая администрація и Генер.-прокур.

[4]) Градовскій. Высшая администрація и Генералъ-прокуроры; тамъ же: „Потребность въ сильныхъ отвѣтственныхъ органахъ власти на мѣстѣ, вотъ первый мотивъ учрежденія губерній", т. I, стр. 37.

ный прибыльщикъ Курбатовъ былъ недоволенъ, что учрежденіе губерній нарушило столь желательную финансовую централизацію [1]).

Роль области при Петрѣ Великомъ какъ и до него была печальна, а состояніе ея—плачевно. Вся дѣятельность была въ рукахъ правительства, которое на просторѣ все разрушало и создавало по своему усмотрѣнію [2]), хотя въ сущности и слѣдовало старымъ московскимъ началамъ. Конечно юридическое положеніе губернатора не было буквально тождественно съ юридическимъ положеніемъ воеводъ, но дальнѣйшее изложеніе надѣюсь укажетъ, какъ близки и какъ родственны эти должности. Между ними столько общаго, что нельзя начинать новаго періода въ исторіи нашего областного управленія съ учрежденія Петромъ губерній [3]).

Мнѣ кажется, что и вообще въ дальнѣйшей исторіи нашего областного управленія нѣтъ такой грани, за которой бы должность губернатора измѣнилась рѣзко, до неузнаваемости. Нѣтъ закона, который бы вполнѣ пересоздалъ юридическое положеніе губернатора и надзоръ за его дѣятельностью. Хотя конечно нельзя не признать, что учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. и особенно реформы 60 хъ г.г. XIX-го столѣтія сильно видоизмѣнили роль и значеніе губернатора. Вполнѣ раздѣляя установившееся мнѣніе, что при историческомъ изслѣдованіи всякое дѣленіе на періоды является болѣе или менѣе искусственнымъ, я и не придаю значенія, въ дальнѣйшемъ моемъ изложеніи, дѣленію такого рода, а пользуюсь имъ исключительно для удобства работы.

---

[1]) Павловъ-Сильванскій, Проекты реформъ въ запискахъ современниковъ Петра Великаго,—стр. 59—60.

[2]) Лешковъ.—Русскій Вѣстникъ 1863 г.

[3]) Калачовъ.—Рецензія на книгу проф. Андреевскаго „О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ".

ГЛАВА I.

Губернаторы до учрежденія о губерніяхъ 1775 г.

ОТДѢЛЪ I.

Общія замѣчанія.

Въ нашемъ официальномъ языкѣ слово губернаторъ впервые встрѣчается въ манифестѣ 1702 года ..... „чтобы всякъ и каждый, имѣющій намѣреніе сюда ѣхать, для поступленія на службу въ наше войско и запасшійся напередъ новыми свидѣтельствами отъ Нашего генералъ-коммисара въ Германіи; котораго мы вслѣдствіе сего тамъ содержать намѣрены, если онъ объявитъ о себѣ первому пограничному *губернатору* или *намѣстнику*, съ имѣющеюся при немъ свитою и багажемъ, оттуда, до Нашей столицы безденежно подводами снабденъ былъ и вмѣстѣ всякую безопасность на пути своемъ имѣлъ. Чего ради отъ сего числа всѣмъ Нашимъ намѣстникамъ, *губернаторамъ* и командующимъ .... сообщимъ о томъ Наши подтвердительныя указы и инструкціи“ [1]). Слово губернія встрѣчается въ официальномъ языкѣ еще раньше.— въ указѣ 1701 года, 25 октября, въ которомъ, между прочимъ, говорится объ отпускѣ хлѣба иноземцамъ, когда куль муки въ Московской *губерніи* продаваться будетъ ниже рубля [2]).

---

[1]) П. С. З. № 1910. Въ матеріалахъ Высочайше утвержденной особой коммиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія указъ 1703 года о присоединеніи къ вѣдомству губернатора Меньшикова городовъ: Пошехонья, Бѣлоозера и Каргаполя, съ уѣздами, ошибочно названъ *первымъ* говорящемъ о губернаторѣ. (П. С. З. № 1913).

[2]) П. С. З. № 1782.

Въ 1706 году встрѣчается опять слово губернія,— въ одномъ изъ своихъ писемъ къ боярину Т. Н. Стрѣшневу Петръ Великій предписываетъ Новгородъ и еще нѣсколько городовъ приписать къ губерніи Меньшикова [1]).

Есть нѣкоторое основаніе утверждать, что Петръ Матвѣевичъ Апраксинъ именовался Казанскимъ и Астраханскимъ губернаторомъ до изданія указа 1708 года о раздѣленіи Россіи на губерніи [2]). А если вѣрить Голикову (Дѣянія Петра Великаго), то окажется, что вообще губерніи и губернаторы фактически существовали значительно раньше указа о ихъ учрежденіи. Онъ утверждаетъ, что губернаторъ управлялъ Казанью и Астраханью съ 1705 года, Смоленскомъ съ 1706 г.

Первая извѣстная намъ попытка новаго областного дѣленія, для всей Россіи, это указъ 1707 г. 18 декабря [3]) (я не считаю дѣленія 1699 г., т. к. оно было сдѣлано для одной, спеціальной цѣли [4]), который предписывалъ: „Расписать города частьми, кромѣ тѣхъ, которые въ 100 верстахъ отъ Москвы, къ Кіеву, къ Смоленску, къ Казани и къ Архангельскому". Объ исполненіи этого указа до насъ не дошло никакихъ свѣдѣній, а изъ самаго текста указа даже нельзя вывести заключенія, какую цѣль имѣлъ въ виду законодатель, кого онъ хотѣлъ поставить во главѣ новыхъ областей и проч.

Раздѣленіе на губерніи установлено указомъ 1708 г. декабря 18. „Великій государь указалъ .... для всенародной пользы учинить губерніи и къ нимъ расписать города. И по тому, Его Великаго Государя именному указу, тѣ губерніи и къ нимъ принадлежащія города, въ Ближней канцеляріи расписаны и табели за подпи-

---

[1]) Проф. Мрочекъ-Дроздовскій, областное управленіе Россіи XVIII в. до учрежденія о губерніяхъ 1775 года, ч. I.

[2]) Казанскія губернскія вѣдомости 1856 г. № 47.

[3]) П. С. З. № 2176.

[4]) Въ 1699 г. все государство было расписано исключительно для торговыхъ цѣлей.

саніемъ его государевой руки, начальствующимъ тѣхъ губерній, которые прилучилися быть въ арміи, розданы, велѣно имъ въ тѣхъ губерніяхъ о денежныхъ сборахъ и о всякихъ дѣлахъ присматриваться и для доношенія ему Великому Государю о тѣхъ губерніяхъ готовымъ быть, гдѣ онъ Великій Государь укажетъ" [1]). (Затѣмъ слѣдуетъ росиись городовъ). Въ этомъ указѣ только брошена мысль о новомъ областномъ управленіи и нѣтъ не только подробностей, а даже и самыхъ существенныхъ положеній. Очевидно, по обычаю того времени, предоставлялось практикѣ выработать юридическое положеніе новыхъ правителей.

Уже изъ самаго текста указа, не смотря на его краткость, видно, что губернаторы („начальствующіе тѣхъ губерній") не должны были немедленно вступать въ отправленіе должности, — имъ лишь велѣно „присматриваться", а управлять должны были покуда по прежнему воеводы.

.... „Всякому вѣдѣнію книги, изготовить воеводамъ и бурмистрамъ ..... и чего губернаторы будутъ требовать .... послать .... по письмамъ тѣхъ губернаторовъ .... дабы они .... городъ со всякими дѣлами и сборами конечно могли принять съ будущаго 710 года, а до будущаго года всякимъ дѣламъ, а также и сборамъ быть по прежнему и вѣдать тутъ, гдѣ были прежде вѣдомы" [2]).

Въ письмѣ Курбатову Петръ говоритъ: „всѣмъ губернаторамъ .... въ губерніи велѣно только сей настоящій годъ осматривать и вѣдомости взять, а чтобы *имъ управлять отнюдь того не велѣно*" ....

И такъ вновь назначенные губернаторы должны были учесть своихъ предшественниковъ,—воеводъ, так. образомъ былъ примѣненъ обычный въ Московскомъ государствѣ способъ провѣрки дѣятельности областной адми-

[1]) Вскорѣ число губерній увеличилось.
[2]) П. С. З. № 2227 (1709 г.).

нистраціи. Губерніи отличались крайней неравномѣрностью, какъ по площади, такъ и по населенности. Смоленская губернія была немного больше теперешней Смоленской губерніи, Московская же состояла изъ нѣсколькихъ теперешнихъ губерній.

Хотя въ указѣ о раздѣленіи Россіи на губерніи и говорится, что это раздѣленіе предпринято для *всенародной пользы*, но въ дѣйствительности, тутъ была забота не о благѣ народа, а объ увеличеніи средствъ необходимыхъ государству для его политическихъ цѣлей. По справедливому мнѣнію проф. Лохвицкаго, характеръ Петровскихъ губерній былъ „приписной, крѣпостной" [1]. Любопытно, что всѣ города были приписаны къ большимъ или важнымъ, съ точки зрѣнія государства, городамъ, находившимся, въ большинствѣ случаевъ, на окраинахъ своихъ губерній; конечно этого требовала не „всенародная польза", такъ какъ народу было крайне тяжело при исполненіи повинностей, при судебныхъ дѣлахъ и проч. ѣздить въ губернскіе города, удаленные на 1000 и болѣе верстъ,—это при тогдашнемъ бездорожьѣ. Къ тому-же нарушилась въ значительной степени исторически-сложившаяся группировка уѣздовъ и населеніе было зачастую насильственно оторвано отъ традиціонныхъ центровъ, къ которымъ оно издавна тяготѣло. За то такой способъ раздѣленія—приписываніе городовъ и уѣздовъ къ пунктамъ, въ которыхъ или около которыхъ были устроены верфи и расположены значительныя массы войскъ, представлялъ большія удобства для комплектованія и довольствія арміи [2].

[1]) Это мнѣніе проф. Лохвицкаго принято Градовскимъ (Высшая админ. и генералъ-прокуроры), проф. Дитятинымъ и др. изслѣдователями.

[2]) «Приписной» характеръ новаго административнаго дѣленія хорошо видѣнъ, между прочимъ, изъ слѣдующихъ словъ указа 1708 года: «въ Азовской губерніи города *приписные* къ корабельнымъ дѣламъ Воронежъ, Коротоякъ, Острогожской» и т. д. — всего 25 городовъ, и Битюцкія села (П. С. З. № 2218).

Весь народъ былъ обреченъ на службу государству, все поглощалось идеей государства [1]) и по прежнему все служило для удовлетворенія его потребностей. По прежнему, отъ народа требовалось побольше денегъ и побольше людей для войска.

Такова цѣль раздѣленія на губерніи. Главнѣйшими же средствами для достиженія этой цѣли были: 1) усиленіе власти губернатора и 2) организація надзора за его дѣятельностью. Эти два вопроса будутъ развиты подробно въ своемъ мѣстѣ.

Нельзя пройти молчаніемъ того, что при раздѣленіи на губерніи, не только не была принята во вниманіе „всенародная польза", но даже не вполнѣ принималась во вниманіе и польза государства, — сильные люди сумѣли расхватать богатые города и приписать ихъ къ своимъ губерніямъ, блюдя лишь свою личную выгоду [2]).

Раздѣленіе на губерніи въ 1719 г. и введеніе, по шведскому образцу, многочисленныхъ губернскихъ учрежденій не измѣнили существа и характера губернаторской должности, точно также, какъ не уничтожили всѣхъ недостатковъ дѣленія 1708 г.

Во главѣ губерній, по общему правилу, стоялъ губернаторъ, а иногда генералъ-губернаторъ, вице-губернаторъ или управитель; въ 70-хъ годахъ XVIII в. мы встрѣчаемъ даже такое любопытное званіе „со властью

[1]) Лохвицкій «Губернія» ..... стр. 42.

[2]) «Большею частью изъ сенаторовъ и сильныхъ людей въ губернаторы были назначены, — такъ по властолюбію или любоимѣнію, несмотря ни на порядокъ, ни на пользу, города и провинціи въ свою власть захватывали, кто которые хотѣлъ, что мнѣ доказуетъ князь Меньшиковъ: Ярославль для богатаго купечества, Тверь для его свойственниковъ, въ посадѣ бывшихъ, приписаны къ Петербургу, Гагаринъ—Вятку и Пермь къ Сибири» .... и пр. (Слова Татищева, см. Дмитріевъ — Исторія судебныхъ инстанцій, стр. 442).

[2]) Губерній стало 11-ть. Совершенно непонятно почему нѣкоторые изслѣдователи насчитываютъ ихъ другое число, напр. проф. Дитятинъ—Исторія и управленіе городовъ въ Россіи (10 губерн.).

губернаторской, бригадирскаго ранга" [1]). Наконецъ въ Петербургской губерніи одно время совсѣмъ не было губернскаго начальника, а уѣзды подчинялись непосредственно центральнымъ учрежденіямъ. Независимо отъ наименованій лица эти имѣли одинаковую власть.

Всѣ только-что перечисленныя новыя наименованія не вытѣснили окончательно стараго—воеводы. Причемъ одно и то же лицо (при Петрѣ Великомъ), занимая одну и ту-же должность, называлось нерѣдко, то губернаторомъ, то воеводою [2]). Затѣмъ встрѣчается любопытное наименованіе Кіевскаго губернатора намѣстникомъ Смоленскимъ (два случая—оба въ 1712 г.), тогда какъ Смоленская губернія имѣла своего губернатора и изъ дошедшихъ до насъ извѣстій не видно, чтобы Смоленскій губернаторъ находился въ какой-либо зависимости отъ Кіевскаго. Точно также въ 1713-мъ г. Казанскій губернаторъ имѣлъ званіе Нижегородскаго намѣстника (въ это время Нижегородская провинція была частію Казанской губерніи) [3]). Принимая во вниманіе, что до Петра Великаго званіе намѣстника давалось иногда боярамъ (напр. въ дипломатическихъ сношеніяхъ) въ видѣ почетнаго титула и что при Петрѣ Великомъ, повидимому, это званіе не давало никакой власти и никакихъ правъ; надо признать, что и въ этомъ случаѣ оно было лишь почетнымъ титуломъ. Извѣстны и исключенія, такъ напримѣръ губернаторъ (Кіевскій) былъ въ подчиненномъ положеніи по отношенію къ (Кіевскому-же) Генералъ-губернатору [4]) (1732 г.). Оба они вѣдали однѣ и тѣ-же дѣла и по поводу перепитій одного дѣла, то одинъ, то другой доносили Сенату (Сенатскій Архивъ,

---

[1]) Истор. Вѣстникъ 1884 г. № 8. Сибирскіе сатрапы.

[2]) Относительно Казанскаго губернатора см. такого рода явленія въ «Казанскихъ губернскихъ вѣдомостяхъ 1856 г. №№ 47—48.

[3]) См. проф. Мрочекъ-Дроздовскій стр. 36.

[4]) См. подобный-же случай въ Москвѣ въ 1765 году П. С. З. № 12306.

т. II стр. 5), или другой случай, когда губернаторъ не управлялъ губерніей, а былъ начальникомъ лишь одного пункта [1]) (Азова) губерніи и даже не былъ ближайшимъ помощникомъ генералъ-губернатора, такъ какъ за отсутствіемъ послѣдняго, губерніей управлялъ Ландрихтеръ.

Выше было сказано, что иногда во главѣ губерніи стояли правители съ другими названіями. Нѣкоторыми губерніями завѣдывали генералъ-губернаторы.

Относительно того, какимъ начальствующимъ губерній давалось это званіе, изслѣдователи расходятся,— одни (напр. проф. Мрочекъ-Дроздовскій) того мнѣнія, что генералъ-губернаторы управляли губерніями, находившимися на военномъ положеніи, другіе,—что они управляли пограничными губерніями. Послѣднее мнѣніе очевидно ошибочно, потому что въ первое время, по раздѣленіи Россіи на губерніи, было лишь два генералъ-губернатора (Ѳ. М. Апраксинъ и Меньшиковъ), а пограничныхъ губерній было больше.

Относительно военнаго положенія надо замѣтить, что, конечно, тогда не было никакихъ законоположеній, подобныхъ законоположеніямъ современнымъ, о военномъ или осадномъ (Франція, Германія) положеніяхъ, а что касается фактическаго положенія губерній, то врядъ-ли по этому вопросу въ 1708 г. (во время раздѣленія Россіи на губерніи) была существенная разница между Азовской и Ингерманландской губерніями (которыми правили генералъ-губернаторы) и Кіевской и Смоленской, (гдѣ были губернаторы) на которыя со дня на день ожидалось нашествіе Карла XII. Поэтому быть можетъ правильнѣе всего признать званіе генералъ-губернатора почетнымъ титуломъ, особенно если мы обратимъ вниманіе, что сперва званіе это получили два лица наи-

[1]) Нѣчто въ родѣ военныхъ губернаторовъ Кронштадта и Николаева, недавно уничтоженныхъ.

болѣе приближенныя къ Петру Великому—его любимые сотрудники—Меньшиковъ и Ѳеодоръ Матвѣевичъ Апраксинъ. Во мнѣніи, что званіе генералъ-губернатора было лишь почетнымъ титуломъ, не прибавляя власти и правъ, меня еще утверждаетъ одинъ указъ императрицы Анны, которымъ былъ назначенъ въ Москву, вмѣсто, управлявшаго тогда Московскою губерніей, вице-губернатора, генералъ-губернаторъ, въ виду значенія Москвы, какъ столицы, но власть его нисколько не увеличилась по сравненію съ прежнимъ правителемъ. Въ этомъ указѣ прямо говорится „.... Москву яко первую и главную въ государствѣ губернію генералъ-губернаторомъ паки снабдить и къ такому чину .... знатную особу опредѣлить за благо и потребно разсудили" [1]). Такой характеръ должности генералъ-губернатора сталъ измѣняться за нѣсколько лѣтъ передъ учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г.,—въ это время мы уже видимъ генералъ-губернаторовъ, управлявшихъ одновременно нѣсколькими губерніями.

Просматривая списокъ лицъ, назначавшихся при Петрѣ Великомъ управлять губерніями, изслѣдователи обратили вниманіе, что тѣ изъ нихъ, которыя были незнатнаго происхожденія, получали титулъ вице-губернатора (напр. Курбатовъ) и только на этомъ, да на общихъ соображеніяхъ, основали заключеніе, что, дѣлая уступку родовитымъ [2]), Петръ Великій не хотѣлъ вполнѣ сравнять человѣка холопскаго происхожденія (Курбатовъ) съ родовитыми боярами (А. Голицынъ, Гагаринъ и др.). Я не могу согласиться съ этимъ мнѣніемъ, 1) потому, что оно противорѣчитъ всей дѣятельности Петра Великаго, возвысившаго многихъ не родословныхъ лицъ (Меньшиковъ, Шафировъ, Ягужинскій и проч.) и при-

[1]) П. С. З. № 7819 и Сенатскій Архивъ, т. II-й.

[2]) Этого мнѣнія держится С. М. Соловьевъ, а за нимъ и проф. Мрочекъ-Дроздовскій.

дававшаго главнѣйшее значенie личнымъ заслугамъ, 2) потому, что изъ писемъ Курбатова (Архангельскаго вице-губернатора) къ Петру [1]) видно, что Петръ обѣщалъ Курбатову „полное званie" губернатора, когда тотъ построитъ три корабля и исполнитъ еще кое-какiя возложенныя на него порученiя. Значитъ, если бы Курбатовъ „заслужилъ", то Петръ сдѣлалъ-бы его губернаторомъ; слѣдовательно вѣроятная причина прибавки *вицъ* не низкое происхожденie, а недостатокъ личныхъ заслугъ, то есть это *вицъ* соотвѣтствовало до нѣкоторой степени нашему *исправляющiй должность*. Мнѣ кажется, что мое утвержденie о значенiи, въ данномъ случаѣ, заслуги, а не родовитости, подтверждается назначенiемъ не родовитаго, но очень заслуженнаго Меньшикова управлять губернiей съ титуломъ генералъ-губернатора, даже болѣе почетнымъ, нежели титулъ губернатора.

Къ названiю вице-губернатора можно приблизить названie „управителя", какъ названъ былъ напр. Ершовъ, назначенный вѣдать Московскую губернiю. Вскорѣ (черезъ годъ) Московскимъ губернаторомъ назначено другое лицо, а бывшiй управитель оставленъ при новомъ губернаторѣ, какъ вице-губернаторъ [1]). Слѣдовательно (по крайней мѣрѣ на основанiи этого факта), можно сказать, что управитель соотвѣтствовалъ нашему исправляющему должность или временно исправляющему должность.

Конечно при тогдашней юридической неопредѣленности и почти полномъ отсутствiи общихъ законоположенiй, часто и въ другихъ отрасляхъ давались различныя наименованiя однѣмъ и тѣмъ-же вещамъ; строгой послѣдовательности намъ не найти въ началѣ XVIII в. Я, быть можетъ, съ излишней подробностiю остановился на раз-

---

[1]) Павловъ-Сильванскiй Проекты реформъ въ запискахъ современниковъ Петра Великаго.

[2]) О вицъ-губернаторахъ, какъ второстепенныхъ правителяхъ см. ниже.

личіи наименованій правителей губерній, различіи не соотвѣтствовавшемъ содержанію этихъ должностей. Но за то, мы теперь имѣемъ право сказать, что нѣсколько названій, замѣняя одно старо-русское и даже не вытѣснивъ его окончательно, должны были быть крайне неудобны для населенія и вѣроятно сбивали и затрудняли современнниковъ еще больше, чѣмъ они сбиваютъ историковъ.

Воеводы, какъ извѣстно, „кормились" на счетъ управляемыхъ ими, что и вызывало значительныя злоупотребленія; поэтому Петръ Великій назначилъ губернаторамъ жалованье отъ казны, подъ условіемъ „кто будетъ исправенъ и объявитъ дѣло свое во всемъ чисто,— и тѣмъ по окончаніи года давать жалованье, губернаторамъ по 1200 р. ...", но имъ строго вмѣнялось въ обязанность не брать себѣ жалованья до тѣхъ поръ покуда они не произведутъ всѣхъ предусмотрѣнныхъ смѣтой расходовъ. Впрочемъ, фактически, это жалованье получалось крайне неаккуратно, а при преемникахъ Петра часто и совсѣмъ не получалось, а довольствовались губернаторы по прежнему отъ дѣлъ. Иногда же имъ давалась какая-либо доходная статья, напоминающая кормленіе или помѣстье прежняго времени, такъ напр. въ 1727 году Кіевскому вице-губернатору, впредь до оставленія имъ должности, дана была пополамъ съ комендантомъ деревня Обуховка (140 дворовъ), которой передъ тѣмъ тоже владѣли Кіевскія-же должностныя лица [1]).

Но рядомъ съ заботой объ обезпеченіи губернаторовъ существовали и ограниченія ихъ гражданскихъ правъ, не безъубыточныя для губернаторовъ, но полезныя для населенія, такъ въ теченіи значительнаго промежутка времени (1740 — 1765 г.) имъ запрещалось покупать дворы, земли и крестьянъ въ тѣхъ губерніяхъ, которыми они управляли.

[1]) Сенатскій Архивъ, т. III стр. 569.

Губернаторы помѣщались въ казенныхъ домахъ или на монастырскихъ городовыхъ подворьяхъ, въ случаѣ-же отсутствія подходящихъ помѣщеній, для нихъ строились казенные дворы, при чемъ мы знаемъ, что при Елизаветѣ губернаторы, въ смыслѣ помѣщенія, были обставлены даже очень хорошо, хотя и безъ излишней роскоши [1]).

Безъ указа губернаторы обыкновенно неимѣли права отлучаться отъ своего мѣстожительства, за исключеніемъ, случаевъ объѣзда губерніи, причемъ отъѣзжая, губернаторы не могли передавать всю полноту принадлежащей имъ власти тѣмъ лицамъ, которыхъ они за себя оставляли, а должны были лишь сдавать управленіе текущими, менѣе важными дѣлами [2]).

При изученіи института Петровскихъ губернаторовъ невольно бросается въ глаза, что система порученій, или, по крайней мѣрѣ, ея слѣды, остались.

Губернаторамъ поручались нерѣдко дѣла, не имѣвшія ничего общаго съ ихъ должностью,—такъ Сибирскій губернаторъ, князь Матвѣй Гагаринъ былъ назначенъ въ тоже время Московскимъ комендантомъ; Казанскому вице-губернатору Кудрявцеву поручено завѣдываніе лѣсами Казанской и Азовской губерній; Московскій губернаторъ Плещеевъ (1827 г.) былъ въ числѣ 3-хъ лицъ, коимъ сообща поручено было вѣдать монетную контору [3]) и пр. Губернаторы обыкновенно назначались

---

[1]) Указъ о строеніи губернаторскихъ домовъ 1749 года (П. С. З. № 9662) настолько интересенъ, что я позволю себѣ сдѣлать изъ него выписку,—«надлежитъ строить ..... въ губернскихъ городахъ для житья губернаторамъ съ ихъ фамиліями 8 покоевъ, въ томъ числѣ, чтобъ были промежду угловъ залъ 10 аршинъ, прочіе-же покои отъ 8 до 6 аршинъ. Ихъ людямъ свободнымъ 3 или 2 избы, промежду угловъ по 8 аршинъ, поварня съ хлѣбной печью, погребъ сухой и ледникъ, баня съ предбанникомъ—все то въ длину на 10 въ ширину на 6 аршинъ» и т. д. съ поразительной обстоятельностью! И далѣе «и тѣ губернаторскіе дворы строить однимъ добрымъ, плотничнымъ, топорнымъ мастерствомъ, а столярнаго никакого украшенія, избѣгая казеннаго убытка, не употреблять».

[2]) П. С. З. № 13082.

[3]) Русскій Вѣстникъ 1861 г. томъ 32 стр. 392.

на должность и увольнялись Верховной властію [1]), такъ было до учрежденія Верховнаго Тайнаго совѣта, когда эта функція перешла къ нему, послѣ-же его уничтоженія вернулись къ старому, Петровскому порядку.

Кабинетъ, первое время своего существованія, думалъ заняться областною администраціей, но не покушался на порядокъ назначенія губернаторовъ Верховной властію. Иногда поручалось Сенату, предварительно, избрать нѣсколькихъ кандидатовъ, изъ которыхъ уже Верховною властью одинъ и назначался губернаторомъ [2]).

Порядокъ пріема губерніи и воеводства очень близки между собою. Тотъ-же пріемъ городовыхъ ключей, уложеній, дѣлъ, указовъ, списковъ служилыхъ людей, аммуниціи, артиллеріи, пороха (по прежней терминологіи—зелья) и проч. [3]). Губернаторы должны были управлять губерніями на основаніи общихъ законоположеній, дополняемыхъ, въ частныхъ случаяхъ, особыми инструкціями. Такими общими законоположеніями были: 1) Инструкція воеводамъ (1719 г.), какъ само названіе показываетъ, предназначалась собственно для воеводъ, но вскорѣ (въ томъ-же году) она была разослана безо всякаго измѣненія губернаторамъ, которымъ и велѣно по ней управлять своими губерніями [4]); для позднѣйшихъ общихъ узаконеній, а также для отдѣльныхъ, частныхъ инструкцій, эта инструкція всегда служила основаніемъ. 2) Наказъ губернаторамъ 1728 г., крайне недалеко ушедшій отъ инструкціи 1719 г. и 3) Наставленіе губернаторамъ 1764 г., наоборотъ представляющее значительный шагъ впередъ по пути развитія губернатор-

---

[1]) При Петрѣ Великомъ былъ случай назначенія губернатора Сенатомъ.—А. Г. Долгорукаго, въ 1713 г.

[2]) П. С. З. № 8218.

[3]) См. Историческій очеркъ губернскаго управленія.—Романовича-Словатинскаго стр. 72.

[4]) П. С. З. № 3381.

ской должности, давшее губернатору власть „паче прежнія". Въ немъ губернаторъ называется главой, хозяиномъ и опекуномъ губерніи [1]). Одна изъ характернѣйшихъ чертъ наставленія губернаторамъ 1764 г. это то, что въ немъ ясно высказывается... мысль императрицы... (Екатерины II) образовать изъ каждой губерніи административное цѣлое, „высшее правительство" котораго находится на мѣстѣ" [2]). Отдѣльныя инструкціи обыкновенно болѣе или менѣе точно воспроизводили общее законоположеніе [3]) и по мѣстнымъ условіямъ прибавляли тѣ или другія особенности, затѣмъ въ заключеніе нерѣдко указывалось, что губернаторы должны поступать по уложенію, по указамъ и по государственнымъ правамъ [4]) а кромѣ того „по особливому состоянію сей губерніи". Для изученія содержаній этихъ инструкцій очень полезно обратить вниманіе на слѣдующую выдержку изъ постановленія сената (1740 года). „Слушавъ сочиненную Сибирскому губернатору инструкцію подписать изволили и приказали оную .... для разсмотрѣнія внесть въ Кабинетъ Его Императорскаго Величества при сообщеніи, въ которомъ выписать, что сочинена та инструкція изъ присланныхъ изъ Москвы изъ Сибирскаго приказа указовъ и опредѣленій, такожъ изъ прежняго наказа, даннаго Сибирскому воеводѣ и ближнему боярину князю Черкасскому, и изъ инструкціи генераль-

---

1) Въ ст. 1 наставленія говорится: «губернаторъ какъ повѣренная отъ насъ особа и какъ глава и хозяинъ всей врученной въ смотрѣніе его губерніи ....».

2) Дитятинъ.—Устройство и управленіе городовъ въ Россіи стр. 382. Наставленіе 1764 года было дано всѣмъ губернаторамъ, кромѣ Петербургскаго и Московскаго, которымъ было дано особое наставленіе (П. С. З. № 12306), отличавшееся нѣсколько отъ предыдущаго,—между прочимъ, въ немъ сдѣлано любопытное указаніе губернаторамъ, о томъ, что они «представленія свои должны писать ясно и вразумительно, утверждая ихъ неоспоримыми доказательствами и очевиднымъ искусствомъ препровождая ....».

3) П. С. З. № 7161.

4) П. С. З. № 12430.

ной (значитъ принято общее законоположеніе), губернаторской 1728 г. и изъ указовъ и опредѣленій правительствующаго Сената, которая въ правительствующемъ Сенатѣ разсматривана и тому губернатору показывана и при томъ губернаторѣ вторично слушана и на мѣрѣ поставлена ...." такимъ образомъ, если не оказалось необходимымъ [1]), то оставлены въ силѣ постановленія 1728 г. (наказа) а нѣкоторые измѣнены по просьбѣ губернатора. Изъ только-что приведенныхъ строкъ отлично видно, изъ какихъ наслоеній слагались инструкціи губернаторамъ.

Главнѣйшей формой сношеній центральнаго правительства съ губернскими властями былъ указъ. Если-же какое-либо распоряженіе не прямо касалось губернатора, то посылалось *вѣдѣніе* [2]), губернаторъ обращался къ Сенату съ *доношеніями*. Провинціальныя власти посылали губернатору обыкновенно отписки, а губернаторы имъ— ордеры или предложенія. Отписки-же, въ видѣ простыхъ писемъ, употреблялись при обращеніи губернатора, по дѣламъ службы, къ отдѣльному сенатору. 13 декабря 1725 г. было установлено, чтобы равныя мѣста и лица сносились промеморіями, этой формой должны были пользоваться губернаторы въ сношеніи съ магистратами. Но вскорѣ утратилась та небольшая доля самостоятельности, какую имѣли магистраты и поэтому измѣнилась и форма ихъ сношеній съ губернаторомъ; они стали писать этому послѣднему рапорты [3]).

На почвѣ формъ сношенія, особенно съ высшими учрежденіями и должностными лицами, у губернаторовъ бывало не мало столкновеній, такъ напр. такое столкно-

---

[1]) Сенатскій Архивъ томъ II.

[2]) Были и другія формы напр. памяти и пр. см. Мрочекъ-Дроздовскій стр. 110. Вѣдѣнія существуютъ до сихъ поръ въ сношеніяхъ Сената съ Сѵнодомъ.

[3]) П. С. З. № 12137.

веніе произошло у Московскаго генералъ-губернатора (въ 1732 году) Чернышева съ юстицъ-коллегій, отъ которой онъ не принималъ указовъ, а требовалъ промеморій. Сенатъ рѣшилъ дѣло въ пользу губернатора, признавъ правильность его требованій. Быть можетъ на такое рѣшеніе вопроса повліяло личное значеніе Чернышева [1]), но несомнѣнно у Сената была тенденція устанавливать для обращенія къ губернаторамъ болѣе почетную форму сношеній, имѣя въ виду возвысить ихъ должность [2]).

Положеніе губернатора было въ общемъ не особенно опредѣленнымъ, подвергалось частымъ, хотя и не большимъ измѣненіямъ вплоть до учрежденія 1775 г. Поэтому при анализѣ общаго характера губернаторской власти, необходимо отбросить для простоты работы многія мелкія измѣненія.

„По отношенію къ общему государственному управленію въ XVIII в. возвысился единый сенатъ, представителемъ его обширной власти и исполнительнымъ его органомъ является губернаторъ" [3]), ему все болѣе и болѣе подчиняются и выборныя власти, почти вся дѣятельность коихъ свелась къ сбору доходовъ и наблюденію за исполненіемъ повинностей и второстепенные правители (провинціальные воеводы), причемъ эти послдѣніе подчинялись ему съ 1719 по 1727 лишь въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, напр. по дѣламъ о рекрутскихъ наборахъ, о высылкѣ на губернскій смотръ служилыхъ недорослей, по судебнымъ дѣламъ и пр., въ остальной-же сферѣ дѣятельности они являлись въ это время столь-же самостоятельными какъ губернаторы [4]). Какъ представитель Сената губернаторъ есть, главнымъ образомъ, исполни-

[1]) П. С. З. № 6078.
[2]) П. С. З. № 13079.
[3]) Мрочекъ-Дроздовскій—141.
[4]) Богословскій—Областная реформа Петра В. стр. 77—83.

тель сенатскихъ предначертаній, но кромѣ того онъ далеко не всегда и не всюду только исполнитель; ему ближе извѣстны мѣстныя потребности, ему извѣстна совокупность мѣстныхъ условій. Въ силу этого онъ не только прикащикъ центральной власти, не только исполнитель, но и администраторъ съ самостоятельными функціями и судья [1]). Одна изъ типическихъ чертъ губернатора, понемногу развивавшихся, было его „опекунство" надъ населеніемъ и особенно нѣкоторыми его классами и учрежденіями. Еще Петръ Великій указывалъ губернатору быть „опекуномъ надъ магистратомъ". Опекунство находилось въ тѣсной связи съ уничтоженіемъ самодѣятельности общества. По отношенію къ дворянству этотъ процессъ начался еще при Петрѣ Великомъ, уничтожившемъ участіе дворянъ въ губернскомъ и провинціальномъ управленіи, что конечно усиливало власть губернаторовъ и воеводъ; затѣмъ самымъ рѣшительнымъ шагомъ, по пути усиленія власти губернатора, было уничтоженіе многочисленныхъ губернскихъ учрежденій, введенныхъ Петромъ.

Любопытны мотивы этой мѣры, помѣщенные въ указѣ объ уничтоженіи этихъ учрежденій [2]),—„Понеже умноженіе во всемъ государствѣ правителей и канцелярій не токмо служитъ къ отягщенію штата, но и къ великой тягости народной, ибо вмѣсто того, что прежде сего къ одному судьѣ приходить и о дѣлахъ своихъ просить имѣли, нынѣ развѣ къ десяти или и больше, а всѣ оные имѣютъ свои особливые канцеляріи и канцелярскихъ служителей .... народъ волочутъ" [3]). Тутъ

---

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій—141.

[2]) П. С. З. № 5033.

[3]) По этому вопросу крайне любопытны разсужденія Верховнаго Тайнаго Совѣта, который говорилъ, что учрежденія, устроенныя Петромъ въ провинціи, производятъ лишь «въ дѣлахъ непорядки и продолженія, въ дачѣ жалованія напрасный убытокъ, народу отъ многихъ и разныхъ

полное осужденіе областныхъ учрежденій Петра, которыя были слишкомъ сложны для тогдашней несложной жизни или можетъ быть правильнѣе сказать—слишкомъ дороги для тогдашней тощей казны.

Такое сосредоточеніе въ рукахъ губернатора всѣхъ судебныхъ и правительственныхъ дѣлъ губерніи имѣло естественнымъ послѣдствіемъ медленность дѣлопроизводства, происходящую отъ чрезвычайнаго накопленія дѣлъ [1]).

Какъ *правитель* губернаторъ имѣлъ почти во всемъ точно такую-же власть, какъ провинціальный воевода, различіе тутъ было больше количественное, чѣмъ качественное — и тотъ и другой управляли на основаніи тѣхъ-же самыхъ инструкцій, только одинъ вѣдалъ губернію, а другой лишь провинцію.

Значительное различіе во власти стало устанавливаться со времени наставленія губернаторамъ 1764 года, которое сильно возвысило губернатора, превративъ его и юридически въ полнаго хозяина губерніи, каковымъ фактически онъ иногда являлся и раньше. Губернаторы нерѣдко вѣдали непосредственно нѣкоторыя части губерніи [2]), отдѣльные города и группы лицъ пользовавшихся этимъ правомъ непосредственнаго подчиненія губернатору, какъ привиллегіей [3]).

Въ каждой губерніи имѣлась губернская канцелярія [4]),

управителей тягости и волокиты; а такъ какъ прежде бывали во всѣхъ городахъ одни воеводы и всѣ дѣла, какъ государевы, такъ и челобитчиковы также, по присылаемымъ изъ всѣхъ Приказовъ указамъ исправляли одни и были безъ жалованія и управленіе *однимъ человѣкомъ было лучше, люди были довольны*. (Соловьевъ—Исторія Россіи).

1) П. С. З. № 7815.

2) Напр. въ Казанской губерніи часть Зауральская. (Казанскія губернскія вѣдомости 1856 г. №№ 47, 48).

3) Дмитріевъ—Исторія судебныхъ инстанцій стр. 455—456.

4) Исключеніе въ этомъ отношеніи представляла при Петрѣ В. Архангельская губернія, въ которой было двѣ губернск. канцеляріи,—одна въ Вологдѣ, мѣстѣ пребыванія губернатора, а друг. въ Архангельскѣ, въ ней засѣдалъ ландрихтеръ.

находившаяся въ томъ-же городѣ, гдѣ жилъ губернаторъ. Въ терминологіи того времени, по большей части, не придавали значенія различію между словами: „губернаторъ“, „губернія“ и „губернская канцелярія“. Иногда писалось по совершенно однороднымъ дѣламъ: „послать указъ въ губернію“ или „послать указъ губернатору“ и т. д. Впрочемъ по секретнымъ дѣламъ всегда писали непосредственно губернатору, при которомъ для этихъ дѣлъ было нѣсколько канцеляристовъ—нѣчто въ родѣ губернаторской канцеляріи нашего времени.

Остановившись на раздѣленіи Россіи на губерніи и на характерѣ этого раздѣленія, указавъ, что во главѣ губерніи стоялъ губернаторъ, наказами облеченный значительною полнотой власти, а такъ-же обративъ вниманіе на нѣкоторыя условія и характеръ его дѣятельности, мы должны теперь перейти къ анализу отношеній губернатора къ другимъ губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ.

Отношенія губернаторовъ къ губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ.

Въ большей части губерній были вице-губернаторы, назначавшіеся Верховной властью, они играли двоякую роль,—или какъ непосредственные помощники губернаторовъ или какъ провинціальные правители, о послѣднемъ ихъ значеніи послѣ, а что касается перваго, — то они находились при губернаторахъ, съ которыми раздѣляли отвѣтственность. По указанію губернаторовъ они завѣдывали тою или другою частью общаго губернскаго управленія, такъ напр., Московскій вицъ-губернаторъ вѣдалъ одно время рекрутскими наборами. Иногда же вице-губернаторамъ давались совершенно самостоятельныя порученія,—такъ Казанскому вице-губернатору Кудрявцеву было поручено (въ 1718 году) завѣдываніе рубкой

и вообще эксплоатацiей корабельныхъ лѣсовъ, для исполненiя возложенной на него задачи въ распоряженiе его были даны служилые мурзы и др. люди изъ инородцевъ разныхъ губернiй, которыхъ и велѣно во всемъ вѣдать этому вице-губернатору [1]). Въ отсутствiе губернатора вицъ-губернаторы подписывали доношенiя въ Сенатъ и вообще исправляли должность губернатора и если попадались энергичныя лица, то они имѣли значительное влiянiе на дѣла губернiи и держали себя смѣло и самостоятельно, такъ напр.: Московскiй вицъ-губернаторъ Ершовъ ссорился съ губернаторомъ и безъ стѣсненiя обличалъ его въ казнокрадствѣ — вообще-же значенiе ихъ было невелико. Иногда помощниками губернаторовъ назначались оберъ-коменданты [2]), тогда роль ихъ была совершенно таже, что и вицъ-губернаторовъ и также за отсутствiемъ губернатора они исправляли его должность [3]). Относительно послѣдняго вопроса не существовало опредѣленнаго порядка, такъ напримѣръ въ губернiяхъ, гдѣ были вице-губернаторы, они исправляли иногда должность отсутствующаго губернатора не одни, а совмѣстно съ оберъ-комендантами, бывшими обыкновенно начальниками гарнизоновъ и одновременно второстепенными правителями. За неимѣнiемъ ближайшихъ помощниковъ у губернатора исправленiе его должности во время отсутствiя поручалось какому-либо иному чиновнику по представленiю губернатора, такъ напр. Московской губернiей въ 1739 году управлялъ совѣтникъ вотчинной коллегiи (Масловъ) [4]).

1) Въ Казанской, Нижегородской и Воронежской губ. П. С. З. № 5772.

2) Въ 1713 г. въ Смоленской губ.

3) Относительно исправленiя должности отсутствующаго губернатора не было опредѣленныхъ правилъ и бывали случаи, когда губернiей управлялъ одинъ ландратъ, напр. Кiевской губернiей—Кафтыревъ. Въ наказѣ губернаторамъ 1728 г. сказано: «а которому губернатору.. повелѣно будетъ куда ѣхать, то ему городъ... отдать товарищу своему или прочимъ управителямъ».

4) Сенатскiй Архивъ томъ II, стр. 13—14.

Въ каждой губерніи былъ ландрихтеръ [1]), который имѣлъ, главнымъ образомъ, судебное значеніе. По одному указу 1718 года можно судить, что обычный кругъ дѣятельности ландрихтера: 1) дѣла межевыя, 2) розыскныя, 3) судебныя [2]); но онъ вѣдалъ и финансовыя дѣла, а слѣдовательно представлялъ изъ себя обычное, для того времени, смѣшеніе всѣхъ функцій власти, поэтому нисколько не удивительно, что ландрихтеры исполняли за отсутствіемъ губернатора его должность, а иногда управляли частію губерніи [3]), при чемъ находились въ полномъ подчиненіи у губернатора, но подлежали юрисдикціи сената, что придавало имъ извѣстную самостоятельность. Такимъ образомъ, дѣятельность, къ которой они призывались, не соотвѣтствовала ихъ названію. Ландрихтеры никогда не были чисто судебной должностію, уничтожены они еще при Петрѣ Великомъ.

Для установленія тѣснѣйшей связи губернаторовъ съ сенатомъ, при послѣднемъ находились отъ каждой губерніи по два комиссара, назначавшіеся обыкновенно губернаторомъ [4]) или сенатомъ [5]). По идеѣ институтъ комиссаровъ долженъ былъ служить лишь передаточной инстанціей, но практика губернаторовъ и сената расширила ихъ дѣятельность [6]). Комиссары стали органами, игравшими значительную роль въ финансовомъ управленіи и облегчавшими сенату надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ [7]).

Къ губернаторамъ и вицъ-губернаторамъ, самостоятельно управлявшимъ губерніями, назначались товарищи; указъ, о назначеніи ихъ во всѣ губерніи, изданъ въ

---

1) По общему правилу одинъ, иногда ихъ было два.
2) Мрочекъ-Дроздовскій, стр. 51.
3) П. С. З. № 2339.
4) П. С. З. № 2339.
5) Петровскій—стр. 90.
6) П. С. З. № 2339.
7) Существованіе этого института было непродолжительно.

1736 г. и тогда же опредѣлены ихъ рангъ и жалованье [1]). Въ 1763 г. издано новое положеніе о губернаторскихъ товарищахъ, по которому въ каждой губерніи ихъ полагалось уже двое, а не одинъ. Иногда губернаторскій товарищъ именовался губернскимъ совѣтникомъ [2]). Профессоръ Андреевскій [3]) въ губернаторскихъ товарищахъ видитъ зародышъ губернскаго правленія по учрежденію 1775 года; вполнѣ соглашаясь съ этимъ, я только замѣчу, что и воеводскіе товарищи XVII в. имѣютъ совершенно тотъ-же характеръ и вообще нисколько не отличаются отъ губернаторскихъ товарищей XVIII в. Въ XVII в. отношенія воеводъ и ихъ товарищей не регулировались точно закономъ, а обыкновенно говорилось, что имъ: „государевымъ дѣломъ промышляти собча". Въ XVIII в. отношенія губернаторовъ и ихъ товарищей точно также не регулировались закономъ, но было установлено, что губернаторскіе товарищи несутъ отвѣтственность совмѣстно съ губернаторомъ, слѣдовательно они должны были принимать значительное участіе въ дѣятельности этого послѣдняго. Конечно фактически роль тѣхъ и другихъ товарищей была не особенно значительна.

---

[1]) Рангъ коллежскаго совѣтника и жалованье 300 рубл.; впослѣдствіи жалованье нѣкоторымъ товарищамъ назначалось больше. Изъ одного указа, времени Анны Ивановны (П. С. З. № 7946), хорошо видно то разнообразіе, какое допускалось при устройствѣ высшаго губернскаго управленія. Въ этомъ отношеніи всѣ губерніи можно раздѣлить на три группы: 1) губерніи, которыми управляли губернаторы съ помощью вице-губернатора, 2) губерніи, которыми управляли вице-губернаторы съ помощью одного или двухъ товарищей, 3) губерніи, которыми управляли вице-губернаторы безъ товарищей. Надо замѣтить только, что вскорѣ возникли и другія комбинаціи чиновъ высшаго губернскаго управленія; однообразія же не было вплоть до Екатерининскихъ учрежденій по закону 1775 года.

[2]) Напр. въ 1739 году въ Московской губерніи, гдѣ ихъ было назначено четыре (П. С. З. № 7815).

[3]) Проф. Андреевскій—«О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ»—стр. 113.

Съ дѣятельностью губернаторовъ была тѣсно связана дѣятельность надзирателя сборовъ [1]) (камерира). Они совмѣстно вѣдали многія дѣла финансоваго управленія и поэтому болѣе умѣстно будетъ упомянуть о дѣятельности и отношеніи къ губернатору камерира при анализѣ финансовой дѣятельности губернатора.

При Петрѣ Великомъ была сдѣлана попытка отдѣлить полицію отъ остальнаго губернскаго управленія; до насъ не дошло точныхъ свѣдѣній, въ какихъ отношеніяхъ находился полицмейстеръ (глава полиціи) къ губернатору, но есть основаніе утверждать, что предполагалось полицмейстеровъ сдѣлать независимыми отъ губернаторовъ [2]). При Петрѣ II, мысль образовать въ губерніяхъ самостоятельную полицію, съ „депенденціей“ отъ Петербургскаго генералъ-полицмейстера, была брошена и полиціей завѣдуютъ губернаторы и воеводы [3]). Съ 1729 по 1732 г. полиція Москвы и Петербурга не была подчинена губернаторамъ, а находилась въ непосредственномъ вѣдѣніи Сената. Затѣмъ „главная дирекція“ надъ всѣми полиціями въ государствѣ вручается генералъ-полицмейстеру, слѣдовательно замѣтно опять стремленіе объединить полицію и быть можетъ доставить ей болѣе независимое отъ мѣстной власти положеніе. Вскорѣ послѣ этого (черезъ годъ) введены въ 23-хъ важнѣйшихъ городахъ полицмейстеры, инструкцію для которыхъ должна была дать „главная полиція“. По мнѣнію г. Дитятина отсюда можно заключить, что эти полицмейстеры должны были находиться въ зависимости отъ „главной полиціи“, а не отъ губернатора. По указу же 1762 г. [4]) „...полицмейстерамъ быть

[1]) Одинъ на губернію.
[2]) См. Дитятинъ—Устройство и управленіе городовъ въ Россіи—стр. 319 и дальше.
[3]) Дитятинъ—Устр. и упр. гор. въ Россіи—стр. 356.
[4]) П. С. З. № 11477.

въ вѣдѣніи губернаторовъ... однакоже губернаторамъ не штрафовать полицмейстеровъ, но изслѣдуя представлять на разсмотрѣніе въ главную полицію".

Конечно, только что изложенные порядки, быстро смѣнявшіе другъ-друга, не заслуживали бы особеннаго вниманія изслѣдователя, если бы они не указывали на то, что мысль объ отдѣленіи полиціи безопасности отъ общаго губернскаго управленія существовала въ XVIII в. Мысль крайне любопытная, заслуживающая вниманія и въ наше время [1]. Съ введеніемъ губерній нѣкоторые приказы, не прекративъ своего существованія, а отчасти и создаваясь вновь, были подчинены губернаторамъ.

Въ період самостоятельнаго существованія особыхъ президентовъ надворныхъ судовъ (1719—1722 г.) имъ предписывалось *обще* съ губернаторами вѣдать губернскія дѣла [2]), и больше никакихъ указаній на этотъ счетъ почти не имѣлось. Слѣдовательно отношенія губернаторовъ къ этимъ президентамъ надо признать совершенно неопредѣленными.

Лица, осуществлявшія надзоръ за губерніей и находившіеся на мѣстѣ (фискалы и прокуроры), были изъяты изъ подчиненія губернатору и какъ въ личномъ, такъ и въ имущественномъ отношеніи не подлежали его юрисдикціи.

Земскіе фискалы были подчинены губернатору, но мы не можемъ сказать, каковы были бы результаты такого подчиненія, потому-что институтъ этотъ остался на бумагѣ, но a priori можно утверждать, что это подчиненіе ни къ чему-бы хорошему не привело. Почти все время, вплоть до учрежденія о губерніяхъ 1775 г., для

---

[1]) Въ Бельгіи, подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Бала[illegible], былъ поднятъ вопросъ объ отдѣленіи полиціи отъ общаго губернскаго управленія и о назначеніи особаго начальника полиціи; впрочемъ большинство этотъ проектъ отвергло.

[2]) П. С. З. № [illegible].

рѣшенія въ губерніяхъ дѣлъ, особенно важнѣйшихъ, появлялись коллегіи изъ главныхъ губернскихъ чиновниковъ, при чемъ значеніе этихъ коллегій было юридически далеко не одинаково.

Очень мало имѣется свѣдѣній о томъ, какъ управляли губернаторы своими губерніями до учрежденія ландратовъ, т. е. до 1713 года. Вводя ландратовъ [1]), Петръ возлагалъ на нихъ большія надежды, онъ имѣлъ въ виду замѣнить единоличное управленіе коллегіальнымъ, устранить произволъ начальника и вообще ввести въ губернское управленіе большую правильность [2]). Ландраты вмѣстѣ съ вицъ-губернаторами и оберъ-комендантами составляли коллегію [3]), въ которой предсѣдательствовалъ губернаторъ, имѣвшій два голоса, но отнюдь не являвшійся начальникомъ коллегіи,—по выраженію указа „губернаторъ у нихъ не яко властитель, но яко президентъ" [4]). Таково положеніе было юридически, на дѣлѣ-же губернаторъ являлся полновластнымъ хозяиномъ, потому-что каждый членъ коллегіи былъ отдѣльно подчиненъ губернатору, въ качествѣ лица, завѣдывавшаго тою или другою частію губерніи. Тутъ можетъ явиться возраженіе, что вѣдь ландраты были выборными должностными лицами и потому могли быть достаточно самостоятельны; дѣйствительно въ большинствѣ случаевъ это были лица выбранныя, но вопросъ кѣмъ?—Дворянствомъ, которое было лишено самодѣятельности и находилось въ полнѣйшемъ подчиненіи правительственной власти и ея представителю въ области—губернатору. Къ тому-же ландраты часто назначались безо-всякаго выбора, а лишь принимая во вниманіе труды ихъ на войнѣ и получен-

---

1) 12 при губернаторахъ; $^{3}/_{4}$ или $^{1}/_{2}$ этого числа при второстепенныхъ правителяхъ.

2) Проф. Андреевскій—стр. 111-ая.

3) .... «надлежитъ собрать .... вицъ-губернаторовъ и оберъ-комендантовъ, также и ландратовъ» и т. д. Указъ 1714 г. 4-го апрѣля.

4) П. С. З. № 2673.

ныя ими раны. Да наконецъ выборное начало само по себѣ ровно ничего не обезпечиваетъ, чему мы имѣемъ многочисленные примѣры. Наоборотъ, лица назначаемыя могутъ быть гораздо самостоятельнѣе (достаточно вспомнить англійскихъ мировыхъ судей)[1],—все зависитъ отъ условій ихъ дѣятельности. Конечно, иногда, совѣты изъ ландратовъ играли большую роль, и даже разъ такому совѣту было поручено, послѣ смерти губернатора, управлять губерніей до назначенія новаго губернатора[2]. Если еще замѣтить, что по недостатку[3] людей въ ландраты попадали часто тѣ, которые никуда больше не годились, то мы вполнѣ поймемъ почему они были такъ ничтожны. Въ 50-хъ и 60-хъ годахъ XVIII в. совѣты стали составляться изъ вице-губернатора, губернаторскихъ товарищей и прокурора, подъ предсѣдательствомъ губернатора. Если прокуроры и имѣли нѣкоторую самостоятельность, то остальные члены совѣта не имѣли сколько нибудь серьезнаго значенія. Слѣдовательно рѣшителемъ всего оставался губернаторъ. Впрочемъ нельзя не признать, что правительство иногда пыталось придать нѣкоторое значеніе вице-губернаторамъ и губернаторскимъ товарищамъ[4].

Какъ уже сказано, въ каждомъ губернскомъ городѣ находилась губернская канцелярія, отношенія губернатора къ которой были опредѣлены: 1) генеральнымъ регламентомъ, касавшимся всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, 2) наказомъ земскимъ дьякамъ (1720 г.), 3) наставле-

---

[1]) См. Вотье—Мѣстное управленіе Англіи.

[2]) «Стольнику .... Путятину быть въ Нижегородской губерніи ландратомъ и тое губернію во всемъ вѣдать и отправлять всякія дѣла съ прежними съ ландраты обще». Но кажется тутъ доминирующую роль игралъ не совѣтъ, а одно довѣренное лицо—стольникъ князь Путятинъ, которому и была «приказана» губернія, остальные же ландраты являлись въ качествѣ его товарищей.

[3]) С. М. Соловьевъ (Исторія Россіи) держится мнѣнія, что ландраты были уничтожены, потому что не хватало на эту должность людей.

[4]) Сенатскій Архивъ т. II, дѣло Смоленскаго вицъ-губернатора.

ніемъ губернаторамъ 1764 г.; губернаторъ долженъ былъ слѣдить за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ канцеляріи, подобно президенту коллегіи раздѣлялъ дѣла между присутствующими, при чемъ по уничтоженіи надворныхъ судовъ и другихъ учрежденій, введенныхъ Петромъ Великимъ, ему предписывалось раздѣлять дѣла по группамъ, такъ чтобы каждая группа дѣлъ вѣдалась въ отдѣльномъ столѣ, — напримѣръ дѣла финансовыя и судныя, чтобы всегда вѣдались разными столами (наказъ 1728 года). Правительство неоднократно повторяло, что губернскія канцеляріи „въ точной губернаторской дирекціи быть имѣютъ“ [1]).

Иногда канцеляріи считали себя за самостоятельное мѣсто и тогда происходили столкновенія съ губернаторами [2]), причемъ сенатъ конечно становился всегда на сторону губернаторовъ, такъ какъ губернскимъ канцеляріямъ, ни мысль законодателя, ни практика, никогда не придавали самостоятельнаго значенія. Законодательствомъ Петра Великаго было установлено, а послѣдующими законоположеніями неоднократно подтверждалось [3]), что чиновниковъ губернскихъ канцелярій назначаетъ сенатъ, но въ смутное время первыхъ преемниковъ Петра Великаго губернаторы самовольно назначали не только копіистовъ и протоколистовъ, но даже секретарей. Въ 1737 году приказывалось сенату назначать въ губернскія канцеляріи лицъ достойныхъ съ надлежащей „экзаменаціей“, но не только достойныхъ, а и какихъ нибудь чиновниковъ не хватало на нужды канцелярій, поэтому въ половинѣ XVIII вѣка сенатъ велѣлъ губернаторамъ набирать низшихъ канцелярскихъ служащихъ *принудительно* изъ лицъ, имѣющихъ деревни и праздно живущихъ.

Губернаторы вообще должны были присутствовать

[1]) Проф. Дмитріевъ—Исторія судебныхъ инстанцій—стр. 456.
[2]) Напр. въ Воронежской губерніи въ 1759 году.
[3]) П. С. З. № 8550.

опредѣленное число разъ въ недѣлю въ канцеляріи и тамъ рѣшать дѣла, изъ коихъ лишь маловажныя они могли отправлять на дому. Къ Екатерининскому царствованію (Екатерины II) губернаторы почти перестали бывать въ канцеляріяхъ и она должна была подтвердить ихъ обязанность — въ опредѣленные дни бывать въ канцеляріяхъ и *непремѣнно* при рѣшеніи всѣхъ казенныхъ дѣлъ. По наставленію 1764 г. губернаторъ, видя медленное рѣшеніе дѣла, понуждалъ канцелярію къ скорѣйшему рѣшенію или рѣшалъ самъ. Вообще губернаторъ не сливался съ губернской канцеляріей, которая имѣла вполнѣ отдѣльное существованіе, хотя какъ сказано выше въ дѣловыхъ сношеніяхъ часто употребляли безразлично термины: губернская канцелярія или даже губернія, вмѣсто губернатора. Но законодатель ихъ различалъ и даже пытался урегулировать ихъ отношенія, стремясь иногда дать канцеляріямъ нѣкоторую независимость (скорѣе тѣнь независимости): къ составу губернской канцеляріи относились часто и ближайшіе помощники губернатора,—вице-губернаторы и губернаторскіе товарищи [1]. Губернатору запрещается сноситься съ канцеляріей указами, а предписывается посылать предложенія, а канцелярія посылаетъ имъ — меморіи [2]; въ случаѣ-же его отсутствія изъ губернскаго города, посылала ему рапорты. Указывая, для полноты изслѣдованія, на формы, въ коихъ велись сношенія губернатора съ высшими и низшими учрежденіями, я долженъ замѣтить, что вообще полной выдержанности и послѣдовательности въ пользованіи, той или другой формой, не было въ XVIII в.; нерѣдко, равныя учрежденія и лица сносились бумагами того-же наименованія, какъ и младшія со старшими и проч. Для дѣятельности гу-

---

1) Сенатскій Архивъ томъ IV стр. 33.
2) П. С. З. № 12824.

бернаторовъ и губернскихъ канцелярій крайне характерно, что при этихъ послѣднихъ въ 1763 году учреждены воинскія команды для содѣйствія приведенію указовъ въ исполненіе,—любопытное указаніе на неразвитость правовыхъ понятій въ обществѣ и вообще на низкій уровень благоустройства въ губерніяхъ. Губернаторамъ приходилось имѣть различныя отношенія къ расположеннымъ въ ихъ губерніяхъ войскамъ, которыя законодатель и постарался урегулировать, предписавъ начальству полевыхъ войскъ и губернаторамъ „чинить другъ другу въ нужныхъ случаяхъ вспоможеніе". Во всѣхъ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ „беретъ губернаторъ главную команду надъ всѣми служащими и неслужащими, въ его губерніи находящимися людьми", въ случаѣ-же, если главный начальникъ полевыхъ войскъ окажется старше губернатора чиномъ, то они дѣйствуютъ совмѣстно. Вообще-же когда губернатору понадобятся войска для поимки воровъ и разбойниковъ или для сбора подушной подати, то военное начальство полевыхъ войскъ обязано немедленно исполнять требованія губернаторовъ [1]. Тутъ говорится о полевыхъ войскахъ, которыя большею частью не были подчинены губернаторамъ, въ распоряженіи-же гарнизонами губернаторъ совершенно не былъ ничѣмъ стѣсненъ, ибо являлся ихъ прямымъ начальникомъ [2]. Но урегулированіе отношеній между губернаторами и войсками заключалось не только въ установленіи права первыхъ распоряжаться вторыми, но также и въ защитѣ губернаторской самостоятельности отъ посягательствъ воинскихъ чиновъ, — нерѣдко вмѣшивавшихся въ дѣла управленія [3].

Второстепенныхъ правителей мы встрѣчаемъ съ различными наименованіями,—одни изъ нихъ управляли мень-

---

1) П. С. З. №№ 5521, 5292 и 12137.
2) См. «Военная дѣятельность губернаторовъ».
3) П. С. З. № 4878.

шими административными единицами—долями, уѣздами, другіе большими—провинціями; по отношенію къ губернатору роль тѣхъ и другихъ отличается одной характеристической чертой — подчиненіемъ, впрочемъ относительно провинціальныхъ воеводъ съ 1719 по 1727 годъ, надо замѣтить, что подчиненіе это, по крайней мѣрѣ по мысли законодателя не было полнымъ, а распространялось лишь на нѣкоторыя стороны ихъ дѣятельности. Но въ своей области, назначенной имъ для управленія, всѣ второстепенные правители пользовались, какъ замѣчено выше, почти тою-же властью, какъ губернаторы въ губерніи.

Во время между 1708—1719 г. провинціальными правителями были вице-губернаторы, оберъ-коменданты, а иногда и ландраты [1]), съ 1719 года—воеводы и иногда вице-губернаторы. Назначались провинціальные правители обыкновенно, не губернаторами, а высшими учрежденіями, одно время [2]) воеводъ велѣно было выбирать сенату съ камеръ-коллегіей, исключеніемъ въ этомъ отношеніи для воеводъ было время Анны Ивановны, когда они назначались губернаторами; но представлялись они къ назначенію весьма часто губернаторами.

Я не останавливаюсь подробнѣе на порядкѣ назначенія провинціальныхъ правителей, потому что назначали ихъ почти всегда, какъ только-что указано, не губернаторы, а слѣдовательно этотъ вопросъ насъ мало интересуетъ.

Для характеристики отношеній губернаторовъ и воеводъ интересно, что первые могли временно отрѣшать вторыхъ отъ должности, замѣняя ихъ другими лицами: „губернаторамъ усмотря ихъ (воеводъ) неис-

[1]) Съ 1715 г. по 1719 г. Ландратскія доли есть преобладающее губернское дѣленіе. Богословскій—«Областная реформа Петра Великаго» стр. 48—49.

[2]) П. С. З. № 5017.

правы, или на кого какое подозрѣніе явится, вмѣсто тѣхъ до указа опредѣлять другихъ, а о тѣхъ ихъ неисправахъ и подозрѣніяхъ съ подлиннымъ обстоятельствомъ писать имъ губернаторамъ въ Сенатъ немедленно и требовать указа“ [1]). Или, словами другого указа, губернаторъ могъ штрафовать воеводъ по правамъ и по винамъ ихъ, но не могъ перемѣнять. Губернаторы аттестовали воеводъ, т. е. давали свѣдѣнія объ ихъ служебныхъ качествахъ и слѣдовательно не являясь рѣшителями судьбы воеводы, по крайней мѣрѣ по закону, они все-же имѣли огромное вліяніе на ихъ судьбу. Вице-губернаторовъ и оберъ-комендантовъ, управлявшихъ частями губерній, губернаторъ никогда не имѣлъ права опредѣлять по своему усмотрѣнію.

Губернаторъ былъ начальникомъ всѣхъ провинціальныхъ правителей, которые ему вполнѣ подчинялись (полнота подчиненія, по крайней мѣрѣ по закону, не существовала съ 1719 по 1727 г.) и состояли подъ его непосредственнымъ контролемъ. Но въ тоже время часто и подъ непосредственнымъ контролемъ Сената.

Идея строгаго подчиненія воеводъ губернаторамъ, находила себѣ выраженіе въ нѣсколькихъ послѣдовательно издававшихся указахъ и наконецъ въ пунктѣ 5 наказа губернаторамъ 1728 года. Любопытно, что даже выраженія цѣликомъ переносились изъ одного указа въ другой, вездѣ тотъ-же мотивъ подчиненія воеводъ губернаторамъ: „.... провинціальные воеводы .... подчинены губернатору по прежнему, чтобъ они, вѣдая надъ собою ближнюю команду, осторожнѣе поступали, и рапорты отъ нихъ черезъ губернаторовъ исправнѣе доходили“. Но въ дѣйствительности воеводы весьма часто доносили, минуя губернаторовъ, прямо сенату и сенатъ весьма нерѣдко прямо сносился съ ними. Такой порядокъ

---

[1]) П. С. З. № 5033.

создался практикой, и сперва относительно воеводъ живущихъ наиболѣе далеко отъ губернаторовъ, но такъ какъ онъ представлялъ изъ себя большое удобство, ускоряя движеніе нѣкоторыхъ дѣлъ, то онъ нашелъ себѣ поддержку въ дальнѣйшемъ законодательствѣ [1]). Очевидно сознавалось что губерніи слишкомъ велики и что провинція представляетъ изъ себя крайне удобный округъ для обращенія его въ основное административное дѣленіе. Такимъ образомъ подготовлялась идея новаго административнаго дѣленія, — назрѣвалъ вопросъ, который былъ разрѣшенъ въ 1775 году.

Губернаторы имѣли право, по дѣламъ службы, требовать воеводъ къ себѣ въ губернскій городъ для личныхъ объясненій, для чего они должны были послать воеводѣ соотвѣтственный указъ. О такого рода вызовѣ губернаторъ долженъ былъ писать въ Сенатъ и могъ держать воеводъ во всякомъ случаѣ не дольше двухъ недѣль. Нарушать это правило разрѣшалось лишь по какимъ либо особеннымъ случаямъ [2]). Уѣздными правителями были: 1) въ первое время по учрежденіи губерній коменданты и вице-коменданты; 2) съ 1719 г. земскіе комиссары, хотя они и были учреждены для финансоваго управленія, но исполняли и другія обязанности по уѣздному управленію, что даетъ намъ право назвать ихъ уѣздными правителями; 3) а послѣ уничтоженія Петровскихъ губернскихъ учрежденій, воеводы приписныхъ городовъ.

Уѣздные правители конечно, также какъ и провинціальные находились въ полномъ подчиненіи губернаторамъ [3]), но непосредственными ихъ начальниками были провинціальные правители, такъ какъ „губернаторамъ

[1]) П. С. З. № 6633; 6676; 6787 и др.; Сенатскій Архивъ т. III стр. 22 и слѣд.

[2]) Наказъ губернаторамъ (П. С. З. № 5333). Пунктъ 51-й.

[3]) Инструкція воеводамъ (П. С. З. № 3294) и Инструкція земскому Комиссару (П. С. З. № 3295).

въ отдаленныхъ мѣстахъ вскорѣ за тѣми .... воеводами (уѣздными правителями) всего усмотрѣть не можно" [1]). Комиссары были выборныя должностныя лица; коменданты-же назначались губернаторами [2]).

Воеводъ, за исключеніемъ небольшого періода времени (при Аннѣ), назначалъ Сенатъ. Судьба уѣздныхъ правителей, какъ лицъ низшаго служебнаго положенія, болѣе зависѣла отъ губернаторовъ, чѣмъ судьба провинціальныхъ. Мы даже встрѣчаемъ, во второй половинѣ XVIII вѣка, одинъ указъ, по которому губернаторы имѣли право, не только лишить уѣзднаго правителя занимаемаго имъ мѣста, но даже уничтожить и самый уѣздъ [3]). Но и воеводы railприписныхъ городовъ сносились нерѣдко, какъ и провинціальные помимо своего іерархическаго начальства съ сенатомъ, особенно по важнѣйшимъ дѣламъ, такой порядокъ создался главнымъ образомъ практикою,—въ „Сенатскомъ Архивѣ" мы находимъ массу такихъ донесеній; затѣмъ уже этотъ порядокъ былъ поддержанъ закономъ [4]).

---

[1]) Наказъ губернаторамъ (П. С. З. № 5333) пунктъ 6-й.
[2]) П. С. З. № 2484.
[3]) П. С. З. № 12259.
[4]) Томъ V стр. 624 и др. Такой порядокъ, ускоряя и упрощая переписку, несомнѣнно приносилъ пользу. А въ сферѣ переписки нужно было что либо предпринять, ибо дѣло обстояло не благополучно. Канцеляріи воеводъ были завалены бумажной работой, — это было замѣчено Сенатомъ въ 1775 году и послѣдовалъ весьма любопытный указъ, который хорошо знакомитъ насъ съ положеніемъ дѣлъ «.... всякая городовая канцелярія (т. е. канцелярія уѣзднаго правителя) кромѣ губерній своихъ и провинцій .... посылаетъ разныхъ вѣдомостей около **1700**; между всѣми оными вѣдомостями по большей части такія, которыя-либо случайно утверждены или требуются присутственными мѣстами по однѣмъ только прихотямъ ....» Сенатъ призналъ ненужными болѣе *ста рубрикъ* вѣдомостей, но сохранилъ все-таки 500 рубрикъ вѣдомостей, среди коихъ мы находимъ вѣдомости въ различные департаменты Сената (въ 1, 2, 4 и герольдіи), въ коллегіи, экспедиціи, канцеляріи и пр. центральныя учрежденія, а также и провинціальнымъ воеводамъ и губернаторамъ. Приведеніе въ исполненіе этого указа и вообще заботы объ уменьшеніи переписки возложены на губернаторовъ (П. С. З. № 14332).

Вопросъ о юридическомъ положенiи второстепенныхъ правителей крайне сложенъ и не особенно разработанъ въ литературѣ, да къ тому-же, благодаря массѣ противорѣчивыхъ законоположенiй, трудно поддается изученiю,—онъ требуетъ отдѣльнаго серьезнаго изслѣдованiя [1]). Я ограничился здѣсь лишь бѣглыми замѣчанiями по этому предмету во 1-хъ потому, что во многихъ отношенiяхъ онъ выходитъ за предѣлы этой работы и во 2-хъ потому, что мнѣ въ другомъ мѣстѣ прiйдется еще нѣсколько его коснуться.

При изученiи отношенiй губернатора къ другимъ губернскимъ должностнымъ лицамъ и учрежденiямъ я стремился схватить самыя общiя черты; относительно нѣкоторыхъ частей этого вопроса пришлось отказаться отъ обобщенiя, а ограничиться перечисленiемъ. Въ заключенiе нельзя не замѣтить, что было немного общихъ положенiй по этому поводу, иногда постановленiя объ этой сторонѣ юридическаго положенiя губернаторовъ были очень дробны и потому не поддаются обобщенiю. Наконецъ было допускаемо много исключенiй и еще больше случалось злоупотребленiй.

Конечно все это могло служить лишь къ усиленiю подчиненности губернаторамъ второстепенныхъ правителей и возвышенiю власти губернатора.

Отношенiя губернаторовъ къ самоуправленiю.

Въ разсматриваемомъ нами перiодѣ намъ придется говорить лишь объ отношенiи губернаторовъ къ городскому самоуправленiю, потому-что къ самоуправленiю сельскихъ общинъ губернаторъ прямого касательства не имѣлъ. Другихъ-же видовъ самоуправленiя еще не было.

---

[1]) Литература этого вопроса почти отсутствуетъ; болѣе посчастливилось лишь перiоду 1719—1727 годовъ, изученному весьма обстоятельно г. Богословскимъ въ его работѣ «Областная реформа Петра Великаго»,— изданной въ 1902 году.

До учрежденія магистратовъ губернаторы вѣдали ›садскихъ людей черезъ второстепенныхъ правителей [1]), эти послѣдніе тоже не непосредственно, а черезъ земихъ бурмистровъ, которыхъ посадскіе избирали ради ıравленія своихъ дѣлъ и сборовъ съ вѣдома губертора. Положеніе выборныхъ лицъ и всего городого самоуправленія не могло быть сколько нибудь мостоятельно, что можно заключить изъ инструкціи '19 года. Губернаторы и воеводы должны „старатися: чтобъ ратушскіе чины угодными и искуссными перны были снабдѣны, 2) чтобъ городскіе доходы отъ ıхъ охранялись и по возможности прибавливались, чтобъ пожалованные городу доходы, маетности и мли не были растеряны и партикулярнымъ персонамъ руки отданы" [2]) и проч. Изъ этого уже видно, что бернаторы были дѣятельными и властными опекунами моуправленія. Въ стремленіи своемъ „разсыпанную амину (русское купечество) паки собрать" Петръ Веıкій создалъ магистраты и въ регламентѣ главному ıгистрату писалъ: „понеже магистратъ, яко глава и чальство есть всему гражданству .... того ради они бернаторамъ .... не должны подчинены быть въ томъ, о до градскаго суда и экономіи касается". Было бы ıибочно, не только съ фактической, но и съ юридичеой точки зрѣнія [3]) на основаніи только этого мѣста гламента утверждать, что магистраты были дѣйствильно независимы отъ губернатора [4]). По справедли-

---

[1]) Какъ выше сказано, по отношенію къ губернскому городу съ ı уѣздомъ, губернаторы обыкновенно были и уѣздными правителями, гакже они вѣдали иногда непосредственно еще нѣкоторыя мѣстности ›ерніи.

[2]) П. С. З. № 3294, пунктъ 18.

[3]) Проф. Дитятинъ—Устройство и управленіе городовъ въ Россіи,— ·. 231-ая и дальше.

[4]) Это врядъ-ли могло быть уже въ силу выше приведенныхъ юкъ 18-го пункта воеводской инструкціи 1719-го года.

вому замѣчанію проф. Дитятина, Петръ Великій преобразовывая отдѣльную часть или отрасль администраціи, какъ бы забывалъ всѣ остальныя, отсюда невѣроятная путаница во взаимныхъ отношеніяхъ этихъ отдѣльныхъ отраслей, поэтому отношеніе губернатора къ магистрату по однимъ указамъ выходитъ такимъ, а по другимъ—инымъ.

Въ регламентѣ главному магистрату встрѣчается постановленіе, по которому: „губернаторы, вице-губернаторы и воеводы по посланнымъ изъ главнаго магистрата указамъ должны исполнять“, тоже подтверждается въ одномъ сенатскомъ указѣ [1]). Здѣсь мы наталкиваемся на важное противорѣчіе, въ противоположность только-что сказанному есть цѣлый рядъ указовъ, изъ коихъ видно, что указы губернаторамъ можетъ посылать лишь Сенатъ. По мнѣнію Дитятина [2]), съ которымъ, мнѣ кажется, должно согласиться, надо считать, что главный магистратъ посылалъ свои указы губернаторамъ *черезъ сенатъ*, что потдверждается словами того-же регламента: „о выборѣ указы изъ главнаго магистрата губернаторамъ... по которымъ указамъ изъ сената имъ исполняти“. При устройствѣ магистратовъ продолжалъ дѣйствовать пунктъ 18-ый инструкціи воеводамъ 1719-го года, въ силу коего губернаторы имѣли большое вліяніе на выборы въ магистраты, точно-также, какъ раньше они имѣли вліяніе на выборы ратушскихъ чиновъ. Практика показала, что областные правители часто вмѣшивались въ дѣла городского самоуправленія, гораздо больше, чѣмъ это предоставлялось имъ закономъ. Такія злоупотребленія даже вызвали указъ Екатерины I, подтверждавшій областнымъ правителямъ, что они не имѣютъ права вмѣшиваться въ дѣла само-

---

[1]) П. С. З. № 3832-ой.

[2]) Проф. Дитятинъ—Устройство и управленіе городовъ въ Россіи,—стр. 232-ая.

управленія, такъ какъ они это дѣлали до тѣхъ поръ [1]). Для характеристики отношеній губернатора къ городскому самоуправленію интересенъ указъ, который говоритъ, что городовые магистраты должны пересылать сказки о посадскихъ людяхъ въ главный магистратъ не прямо, а черезъ губернатора (или воеводу). Здѣсь губернаторъ является отчасти начальствомъ, отчасти органомъ контроля надъ магистратами. Вмѣстѣ съ уничтоженіемъ Петровскихъ губернскихъ учрежденій измѣнено радикально юридическое положеніе магистратовъ, которые въ 1727-мъ г. велѣно было „для лучшаго посадскимъ охраненія *подчинить* губернаторамъ и воеводамъ“ [2]). Отклоненіе отъ общаго характера законодательства того времени по этому вопросу представляетъ привилегія городу Оренбургу (1734 г.), въ которой видно желаніе законодателя дать необходимую свободу дѣйствій городскому самоуправленію, при чемъ заслуживаетъ вниманія стремленіе законодателя установить правильныя и строго-опредѣленныя юридическія отношенія между городскимъ самоуправленіемъ и областнымъ правителемъ. Тутъ уже нѣтъ неопредѣленнаго пожеланія, чтобы „ратушскіе чины искусными персоны снабдѣны были“; вмѣсто этого говорится, — „бургомистровъ выбрать всему гражданству по большому числу голосовъ [3])... и представить командиру, имѣющему въ томъ городѣ, а ему не одному, но обще съ прочими своими товарищами въ присутствіи лучшихъ гражданъ конфирмовать“... Къ сожалѣнію этотъ симпатичный законодательный актъ былъ лишь привилегіей одного города и намъ неизвѣстно примѣнялся ли онъ и какъ

---

[1]) «Въ дѣла ихъ магистратскія имъ губернаторамъ... отнюдь не вступать». П. С. З. № 4811-ый.

[2]) П. С. З. № 5017-ый.

[3]) Тутъ именно нѣтъ того недостатка коимъ страдали Петровскія выборныя должности,—тамъ ни разу не были указаны точныя правила выбора.

долго. Въ половинѣ XVIII в. отношенія губернаторовъ къ городовымъ магистратамъ были довольно неопредѣленны, но сквозь эту неопредѣленность ясно видно желаніе законодателя поставить магистраты въ полную зависимость отъ губернаторовъ.

По указу 1745-го г. напримѣръ, магистратамъ велѣно подавать ежемѣсячно приходо-расходныя вѣдомости въ губернаторскія и воеводскія канцеляріи. Губернаторы и воеводы подписывали совмѣстно съ членами магистратовъ рапорты, посылаемые изъ магистратовъ въ коллегіи и главный магистратъ [1]). Указомъ 1745-го [2]) же года постановлено о взысканіи недоимокъ и двухъ копѣечнаго сбора: „съ тѣхъ ратушъ оныя деньги губернаторамъ и воеводамъ... взыскать... и доколѣ незаплатятъ *бурмистровъ съ товарищи держать подъ карауломъ*“. Тутъ не нужно комментарій, положеніе дѣла совершенно ясно, — въ руки губернаторовъ была дана громадная власть. Вскорѣ послѣ этого были изданы еще указы, по частнымъ вопросамъ, въ которыхъ постоянно указывалось на полное подчиненіе или на большую зависимость представителей самоуправленія отъ губернаторовъ. „Магистраты и ратуши губернаторамъ и воеводамъ были-бъ послушны“ [3]). Выборы въ члены магистрата стали производиться въ присутствіи губернатора [4]). А еще раньше этого даже самое существованіе магистратовъ въ небольшихъ городахъ было поставлено въ полную зависимость отъ усмотрѣнія губернатора [5]), которому дано право приписывать города (малые) къ другимъ и въ этихъ приписанныхъ городахъ уничтожать магистраты. Это краткое изложеніе

---

[1]) Проф. Дитятинъ.— Устр. и упр. гор. въ Россіи,— стр. 348 и др.
[2]) П. С. З. № 9149-ый.
[3]) П. С. З. № 9765-ый.
[4]) П. С. З. № 14079-ый.
[5]) П. С. З. № 12259-ый.

указовъ объ отношеніяхъ губернаторовъ къ городскому самоуправленію ясно показываетъ, что 1) законодатель въ началѣ XVIII в. желалъ создать городское самоуправленіе съ нѣкоторой долей самостоятельности, поставивъ его лишь подъ опеку губернатора, отъ котораго фактически оно было въ большой зависимости, 2) съ уничтоженіемъ Петровскихъ губернскихъ учрежденій городское самоуправленіе попало въ полное подчиненіе и зависимость губернатора и въ такомъ печальномъ положеніи пребывало все остальное время разсматриваемаго нами періода.

Надзоръ губернаторовъ.

Система управленія Московскаго государства была мало благопріятна развитію мѣстнаго надзора, но все же, всматриваясь въ дѣятельность воеводъ, мы находимъ признаки его (здѣсь идетъ рѣчь о надзорѣ надвѣдомственномъ). Такъ напр. за кабацкими и таможенными головами являвшимися органами такъ называемаго „вѣрнаго“ финансоваго управленія и пользовавшимися значительной самостоятельностью дѣйствій, воевода осуществлялъ подобнаго рода надзоръ [1]).

Время Петра Вел. ознаменовалось попыткой устроить болѣе или менѣе независимо отъ губернатора 1) городское управленіе и 2) судъ. Попытки эти, какъ о томъ отчасти уже сказано, были неудачны, но все же успѣли вызвать во время своего непродолжительнаго существованія надвѣдомственный надзоръ губернатора за этими учрежденіями. Любопытно, что здѣсь уже, какъ и въ наше время сказалась наклонность губернаторовъ обратить этотъ надзоръ въ полновластную административную опеку. Впрочемъ не вся вина лежитъ на губернаторахъ, отчасти причиной такой отеческой

[1]) См. Градовскій, томъ II, стр. 420—421.

склонности ихъ является и самъ законодатель. Но не будемъ забѣгать впередъ.

О надзорѣ губернатора за городскимъ общественнымъ управленіемъ уже сказано выше, остается сказать нѣсколько словъ о судѣ.

Въ инструкціи воеводамъ (пунктъ 5) прямо говорится: „хотя ему (губернатору и воеводѣ) не подлежитъ ссоръ тяжебнаго дѣла между подданныхъ судить и судьямъ въ расправѣ ихъ чинить помѣшательство; однако же *ему накрѣпко смотрѣть*, чтобы земскіе судьи по данной инструкціи уѣздной судъ управляли и подданныхъ продолженіемъ и волокитами не утѣсняли"... и т. д. [1]). Мысль эта повторялась неоднократно, такъ въ одномъ изъ указовъ того же года читаемъ,—„губернаторамъ надзирать... чтобы безъ меньшей волокиты и напрасныхъ убытковъ челобитчикамъ всякаго чина, по состоянію ихъ дѣлъ и надлежащей правды рѣшенія и удовольство въ опредѣленное время... учинено было". Затѣмъ въ инструкціи Азовскому губернатору говорится „хотя онъ губернаторъ въ надворномъ судѣ... засѣданія имѣть не будетъ, однакожъ *крѣпко смотрѣть* чтобъ въ томъ судѣ дѣла по данной инструкціи и указамъ исправляли... буде-же онъ губернаторъ усмотритъ или кто просить будетъ о волокитахъ, о томъ тому надворному суду напоминать, что-бъ оныхъ дѣла рѣшили какъ указы повелѣваютъ; буде же и потомъ напоминаніи волокитами продолжать будутъ, то писать ему въ юстицъ-коллегію"[2]. Слѣдовательно тутъ мы видимъ такой-же надзоръ губернатора за дѣятельностью судовъ, какой теперь осуществляется губернаторами за учрежденіями, не состоящими въ прямой зависимости отъ него (учрежденія по частямъ горной, сельско-хо-

---

[1]) Тоже говорится въ указѣ Юстицъ-Коллегіи въ 1719 г.
[2]) П. С. З. № 4700-ый пунктъ 14-ый.

74489
STK
SST:5S

.ANGE/mst
MEy, in Hoover not LC microfilm, oo pre 56-76,
·NH-L/sl

N: Blinov, Ivan Andreevich.

T: 0 Gubernatory.

SB: Istoriko-̄i̒uridichesk̄ii̒ ocherk

RT: Iv. Blinova.

PP: S.-Peterburg, Tipo-litograf. Pentkovskago

D: 1905.

SU: Governors - Russia.

RD:07/24/78 ADD:17
RO:PO SI:SL BAC:NKA001 SNI:2
ENDOR:ANL
ED.BY:VZ BNPR:18.00r

.1 MRI.12/11/78 *KE.12/11/78

SST:5S	REC:am	DCF:	FM:
CP:	CON:	ILC:	PD:
L:	MEI:	GPC:	CSC:
II:	BIO:	FIC:	INT:
REP:	FSI:	CPI:	DF:
MOD:	REV:	EL:	MS:

LAN:
GAC:
ISBN:
CARD:
LC:
LCA:
DC:
CSO:
NUC:
SUP:
NBN:
OAN:
NAL:
NLM:

CAL:

CI:
PRNT:
ETC:
MASH:

INPUT BY:

DATE:

SUB-22

ASL:

KP: ... ADB: 17
MSG: PC SI: ... BAC: SKA101 ... SNI:
VENDOR: ANI
CO.BY: ...

1.1.12/11/78 *A1.12/11/78

SAL:	REC:	DCR:	FW:
CP:	CON:	LLC:	TD:
I:	MLT:	GPC:	CSC:
II:	LTD:	FIC:	LNI:
RPB:	FSI:	CPI:	DI:
MOD:	KEV:	EL:	PS:
NAN:			
CAC:			
SPN:			
AED:			
IC:			
ACL:			
RC:			
OSC:			
NUC:			
SUP:			
NLN:			
OAN:			
NAL:			
NLN:			

ALA:

CI:
TRSL:
CIT:
HSA:

зяйственной, почтъ и телеграфовъ и проч.). Кромѣ этого губернаторъ осуществлялъ подобнаго рода надзоръ за нѣкоторыми органами финансоваго управленія напр. за цѣловальниками продававшими соль [1]) и др. Хотя тутъ и нелегко сказать насколько надзоръ губернаторовъ былъ надвѣдомственнымъ, т. е. насколько самостоятельна была дѣятельность этихъ органовъ. Чаще, быть можетъ, дѣятельность ихъ если не по закону, то фактически вполнѣ зависѣла отъ губернаторовъ, а слѣдовательно въ такомъ случаѣ можетъ идти рѣчь лишь о надзорѣ вѣдомственномъ, о надзорѣ начальника за подчиненными. О надзорѣ губернатора за дѣятельностью подчиненныхъ говорится во многихъ указахъ, особенно подробно и съ лиризмомъ [2]), — (свойствами характеризующими многіе Екатерининскіе указы) въ наставленіи губернаторамъ 1764-го года [3]); законодатель давалъ губернаторамъ необходимыя средства для такого надзора, устанавливая отчетность передъ ними нисшихъ правителей, присылку имъ этими послѣдними копій донесеній, которыя они получатъ непосредственно отъ центральныхъ учрежденій и т. д, но этотъ видъ надзора не представляетъ интереса для изученія, потому что онъ вполнѣ сливался съ административной и судебной дѣятельностью губернатора.

Финансовая дѣятельность губернаторовъ.

Въ финансовомъ отношеніи губернаторъ являлся исполнителемъ предначертаній правительства, само-

[1]) П. С. З. № 4007.

[2]) «Губернаторъ не дремлющимъ окомъ въ губерніи своей взираетъ на то, чтобъ всѣ и каждый по званію исполнялъ съ возможнымъ радѣніемъ свою должность, содержа въ ненарушимомъ сохраненіи указы... наши, чтобы правосудіе и истина во всѣхъ судебныхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ обитали, и чтобъ ни знатность вельможъ, ни сила богатыхъ, совѣсти и правды помрачать, а бѣдность, вдовъ и сиротъ, тщетно проливая слезы, въ дѣлахъ справедливыхъ утѣснена не была»... и проч.

[3]) П. С. З. № 12137-ой пункты: 4-ый, 5-ый и 14-ый.

стоятельность его юридически была не велика,—онъ долженъ былъ дѣлать то, что ему прикажутъ свыше; ввести новый налогъ онъ не имѣлъ права, а изыскавъ средство къ увеличенію государственныхъ доходовъ, долженъ былъ писать въ камеръ-коллегію, которая доносила Сенату и Сенату уже принадлежало рѣшеніе возникшаго финансоваго вопроса [1]), такъ было юридически, фактически же, какъ мы это увидимъ было не совсѣмъ такъ и губернаторы изыскивали новые источники доходовъ и пользовались ими безъ вѣдома сената и коллегій. Ежегодно камеръ-коллегія выдавала губернаторамъ окладную книгу всѣхъ имѣющихъ поступить доходовъ, отъ которой губернаторъ не долженъ былъ отклоняться. Впрочемъ, разверстка, на тѣ или другія части губерній общей назначенной суммы денегъ или продуктовъ иногда предоставлялась губернаторамъ; такъ напримѣръ въ указѣ (1710 г.) [2]) Сибирскому губернатору говорится: „нарядить Вамъ въ Сибирской губерніи провіанту 13.269 четвертей", безъ дальнѣйшаго указанія съ кого сколько взять; очевидно разверстка предоставлялась губернатору. Въ инструкціи воеводамъ (1719 г. пунктъ 36-ой) прямо ставится въ обязанность губернатору уравнивать тяжесть подводной повинности между близко и далеко живущими отъ дорогъ, по которымъ проходятъ войска. Общій характеръ финансовой дѣятельности губернатора былъ, по удачному выраженію проф. Мрочекъ-Дроздовскаго, прибыльщичій. „Если само правительство иногда давало прибыльщику рангъ губернатора, то съ другой стороны губернаторы по-всюду, относительно финансоваго управленія, дѣйствовали какъ прибыльщики" [3]).

[1]) «Никакихъ сборовъ и доходовъ собою ни съ кого не снимать и вновь не накладывать» и т. д.—Наказъ губернаторамъ.—1728 г. № 5333-ій, пунктъ 24-ый; П. С. З. № 2467 и 2493.

[2]) П. С. З. № 2295-й.

[3]) Проф. Мрочекъ-Дроздовскій—стр. 278.

Стремясь выслужиться и отличиться передъ Петромъ, нѣкоторые губернаторы оказались крайне ловки и изобрѣтательны относительно пріисканія новыхъ источниковъ доходовъ и увеличенія доходности прежнихъ. Архангельскій и Петербургскій губернаторы увеличили доходность своихъ губерній приблизительно на 70,000 рублей каждый; а Казанскій—безъ малаго на 180.000 р. Конечно они объясняли это своими неусыпными трудами, честностью и т. д. Дѣйствительность показала иное, обнаружились злоупотребленія и насилія, такъ напримѣръ Казанскій губернаторъ принуждалъ инородцевъ къ куренію табака и пр. [1]). Помощниковъ у губернатора, по финансовому управленію, было не мало, — причемъ въ теченіе XVIII в. одни должностныя лица, служившія для этихъ цѣлей, часто смѣняли другихъ. По справедливому замѣчанію профессора Дитятина законодатель имѣетъ въ виду постоянно одну и ту-же цѣль—устроить административный механизмъ, который давалъ бы ему возможность наиболѣе исправно получать доходы, но къ достиженію этой цѣли законодатель идетъ ощупью, предпринимаются мѣры, одна другой противорѣчащія, появляются новыя учрежденія и должности въ то время какъ старыя, о которыхъ второпяхъ забыли, продолжаютъ существовать [2]), по этому происходятъ злоупотребленія и безпорядки.

Помощниками губернаторовъ по финансовому управленію были: 1) комиссары отъ губерній при сенатѣ, практикой имъ придано значеніе органовъ финансоваго управленія; они были казначеями своихъ губерній вносившими деньги по принадлежности. Затѣмъ на нихъ возлагались порученія по заключенію договоровъ о поставкахъ, подрядахъ и проч.

---

[1]) Проф. Мрочекъ-Дроздовскій, стр. 278.

[2]) Проф. Дитятинъ говоритъ собственно про Петра Вел., но, по моему мнѣнію, это замѣчаніе вполнѣ приложимо и къ его преемникамъ.

*

2) Ландраты, въ качествѣ начальниковъ „долей", собирали доходы. (Уничтожены ландраты въ 1719 г.).

3) Съ 1719-го года создана должность земскаго надзирателя сборовъ (камерира), который, по инструкціи воеводамъ (пунктъ 41), является помощникомъ губернатора, ему (земскому надзирателю) предписывается „всѣ доходы, приходы и расходы и вѣдомости о сборахъ, поданныя отъ земскихъ комиссаровъ, истинно записывать, и со всѣхъ имѣть правдивую записную книгу" и проч. Неоднократно въ указахъ упоминается, что земскій надзиратель сборовъ долженъ дѣйствовать совмѣстно съ губернаторомъ.

4) Земскіе комиссары были уѣздными сборщиками всѣхъ доходовъ кромѣ пошлинъ; характеръ ихъ дѣятельности главнымъ образомъ финансовый [1]) и лишь отчасти полицейскій (камериры и комиссары уничтожены въ 1727 г.) [2]).

5) Почти въ теченіи всего періода нами разсматриваемаго въ этой главѣ, помощниками въ финансовой дѣятельности губернатора были ратуши и магистраты, а также выборные отъ посадскихъ людей.

6) Наставленіе губернаторамъ 1764 г. подчинило имъ таможню и почту (послѣдняя раньше совершенно не подчинялась губернатору, а находилась въ вѣдѣніи коллегіи чужестранныхъ дѣлъ) и такимъ образомъ обратило ихъ тоже въ помощниковъ губернатора по сбору таможенныхъ и почтовыхъ доходовъ.

7) Въ 1719 г. были учреждены рентмейстеры, т. е. казначеи, дѣятельность ихъ была очень похожа на дѣятельность современныхъ казначеевъ (уничтожены въ 1727 г.).

---

[1]) Что видно изъ инструкціи земскимъ комиссарамъ—П. С. З. № 3295-ый «Земскаго комиссара главнѣйшая должность въ томъ состоитъ, чтобъ онъ въ повѣренномъ ему уѣздѣ въ надлежащее время... всѣ... доходы собиралъ и прописывалъ».

[2]) Фактически они встрѣчаются и нѣсколько позже.

8) По наказу 1728 г. губернаторы должны были изъ подчиненныхъ имъ служащихъ назначать приходо-расходчиковъ—срокомъ на одинъ годъ.

9) Сборъ подушной подати поступилъ въ вѣдѣніе губернаторовъ въ 1727 году и въ слѣдующемъ году опредѣлено, что подать эту собираютъ воеводы съ назначенными имъ въ помощь штабъ-офицерами. Въ 1731 году сборъ подушной подати съ крѣпостныхъ крестьянъ возложенъ на помѣщиковъ, которые и доставляли собранную подать воеводамъ [1]). Одно время сборщиками были отставные солдаты и нѣкоторые воинскіе чины.

Такимъ образомъ мы замѣчаемъ у этого дѣла увеличеніе правительственнаго элемента и уменьшеніе по сравненію съ XVII в. элемента „вѣрнаго". Конечно организація или лучше сказать отсутствіе строгой организаціи въ XVII в. относительно пользованія земскимъ элементомъ для финансовыхъ правительственныхъ цѣлей было тяжело для населенія и вызывало много злоупотребленій, но замѣна „вѣрнаго" элемента — правительственнымъ, врядъ-ли была полезна, потому-что дорого стоила правительству и еще дороже населенію. Цѣлесообразнѣе было реформировать систему взиманія съ помощью земскаго элемента.

Не смотря на большое число лицъ, стоявшихъ у сбора доходовъ, и не смотря на то, что правительство употребляло самыя крутыя мѣры, чтобы собрать доходы полностью, налагая на губернаторовъ весьма суровыя взысканія и большіе денежные штрафы [2]), недоимки росли съ каждымъ днемъ и въ концѣ 20-хъ годовъ XVIII в. достигали цифры 7 милліоновъ рублей, тогда

---

[1]) Проф. Ключевскій—т. I, стр. 298-я. Лекціи литограф.

[2]) Сенатскій Архивъ, томъ III, стр. 21 и слѣдующ. и П. С. З. №№ 6621, 7037 и др. При изученіи полнаго собранія законовъ поражаетъ масса указовъ Анны Ивановны о взысканіи недоимокъ.

какъ бюджетъ государства немного превышалъ 10 милліоновъ.

Для взысканія недоимокъ обыкновенно отъ сената посылались особые офицеры и даже солдаты гвардіи, которымъ давались чрезвычайныя полномочія,—ставить на правежъ губернскихъ должностныхъ лицъ и даже держать подъ арестомъ губернаторовъ.

Гвардейскій солдатъ—сажающій подъ арестъ губернатора! Такая картина едва укладывается въ нашемъ сознаніи! Конечно, не нужно забывать, что солдаты эти сплошь были изъ дворянъ, т. е. по кругу отношеній и по образованію вполнѣ были въ ровень губернаторамъ. Но разница въ служебномъ положеніи и для того времени была огромная. Это одинъ изъ типичныхъ пережитковъ системы особыхъ „порученій". Особенно энергично выколачивались недоимки при Аннѣ Ивановнѣ и Биронѣ.

Жестокость этихъ выколачиваній далеко оставляетъ за собою самые суровые правежи московскаго государства.

При Петрѣ Великомъ и его преемникахъ частнохозяйственные доходы продолжали играть почти такую-же роль, какую они играли въ XVII в. Функціи же воеводы по реализаціи и управленію хозяйственными доходами, также какъ и забота о сохранности казенныхъ лѣсовъ и прочаго имущества [1]), перешли къ губернатору. Со времени перваго раздѣленія Россіи (1708 г.) на губерніи губернаторы сдѣлались мѣстными начальниками оброчнаго управленія,—они разрѣшали вопросы объ отдачѣ угодій и промысловъ на откупъ, если же такой откупъ былъ сданъ сенатомъ, то объ этомъ обыкновенно надлежащій губернаторъ увѣдомлялся указомъ [2]).

[1]) Инструкція воеводамъ 1719 года, пункты 38—39.

[2]) Мрочекъ-Дроздовскій — Областныя учрежденія Россіи XVIII в. до учрежденія о губерніяхъ 1775 г., ч. I, стр. 27[illegible].

Съ учрежденіемъ земскихъ комиссаровъ въ ихъ непосредственное вѣдѣніе перешла часть дѣлъ по сбору частно-хозяйственныхъ доходовъ, веденіе же остальныхъ дѣлъ, а также надзоръ за дѣятельностью комиссаровъ возложенъ на губернаторовъ и воеводъ совмѣстно съ надзирателями сборовъ. Сдача казенныхъ промысловъ, заводовъ и проч. была возложена на „земскаго надзирателя сборовъ купно съ губернаторомъ", о своихъ дѣйствіяхъ по сдачѣ эти лица должны были доносить въ камеръ-коллегію. По уничтоженіи камерировъ все финансовое управленіе снова возложено на губернаторовъ и воеводъ. Впрочемъ по отношенію къ сдачѣ на откупъ власть губернатора не была неограниченной, она опредѣлялась законами 1719 и 1731 гг., по которымъ различныя доходныя статьи губернаторы могли сдать своею властію, если откупная сумма не превышала 3000 рублей и срокъ—4-хъ лѣтъ, въ остальныхъ случаяхъ требовался указъ коллегіи.

Обрабатывающая промышленность, предметъ особой заботливости Петра, отдавалась въ непосредственное вѣдѣніе губернатора или губернатора съ товарищи [1]). Въ XVIII в. правительство не отказалось и отъ монопольной торговли, для чего имѣло даже агента въ Амстердамѣ, а на мѣстахъ продажа казенныхъ товаровъ поручалась губернаторамъ [2]).

Для нѣкоторыхъ изъ нихъ монопольная торговля тѣмъ или инымъ предметомъ была одной изъ важнѣйшихъ обязанностей. Такую роль напр. играла торговля ревенемъ [3])

---

[1]) П. С. З. № 2867 и инструкція воеводамъ пункты 9, 38, 39.

[2]) Напр. торговля икрой и клеемъ возложена была на Казанскаго губернатора. Астраханскому губернатору поручалось покупать золото у Персовъ (1743—1744 года).

[3]) Не надо забывать, что въ XVIII в. какъ и въ XVII в. ревень былъ средствомъ очень популярнымъ и монопольная торговля имъ давала казнѣ большой доходъ. Весь ревень долгое время получался изъ Китая.

для Сибирскаго губернатора. Просматривая уже цитированное мною изданіе „Сенатскій Архивъ" мы поражаемся количествомъ бумагъ, которыми обмѣнивались по этому поводу Сенатъ и Сибирскій губернаторъ. Вопросъ о ревенѣ часто занималъ положительно первое мѣсто въ сношеніяхъ между этими учрежденіями.

Иногда, въ видѣ исключенія, тотъ или другой доходъ были изъяты изъ вѣдѣнія губернатора, напримѣръ въ 1710 г. соляной сборъ, который велѣно собирать по прежнему головамъ и цѣловальникамъ [1]). Губернаторы же вѣдали исполненіе населеніемъ натуральныхъ повинностей и натуральныхъ налоговъ.

Въ числѣ повинностей, имѣвшихъ для населенія и для государства большое финансовое значеніе, всегда стояли на первомъ планѣ *подводная* и *квартирная*. Относительно обѣихъ, губернаторы должны были наблюдать, чтобы небыло неравномѣрности и различной степени тягости для различныхъ мѣстностей [2]).

Это было особенно важно, такъ какъ повинности эти были крайне обременительны для населенія, а губернаторъ имѣлъ полную юридическую и фактическую возможность ввести въ это дѣло извѣстную уравнительность.

Такого рода самостоятельная дѣятельность губернаторовъ особенно была необходима при обычномъ, въ Петровское время, требованіи отъ губерній провіанта натурой. Правительство назначало огульно — напр.: съ Сибирской губерніи 13000 четвертей ржи, поставить положимъ въ Брянскъ. Губернаторъ не могъ измѣнить назначеннаго количества зерна, конечно не могъ измѣнить пункта доставки, но остальное зависѣло отъ него; онъ, какъ сказано уже, распредѣлялъ данное количество

[1]) П. С. З. № 2251-й.
[2]) Инструкція воеводамъ—пунктъ 36-й.

на части, которыя должна была поставить та или другая доля губерніи. Онъ могъ замѣнить сборъ хлѣба, сборомъ денегъ, затѣмъ нанять подрядчика, который-бы поставилъ хлѣбъ въ назначенный пунктъ. Предоставленіе такихъ правъ губернатору было не только полезно, но прямо-таки необходимо, потому-что, при тогдашнемъ бездорожьѣ, поставки натурой были крайне тяжелы для населенія и каждый пудъ хлѣба при доставкѣ его изъ Сибири или Пріуралья на западную границу государства, обошелся бы во много разъ дороже, чѣмъ его можно было-бы купить близъ пункта назначенія.

Что касается косвенныхъ налоговъ то взиманіе ихъ не отличалось существенно отъ полученія доходовъ съ частно-хозяйственныхъ источниковъ—таможни и кабаки также сдавались на откупъ, какъ и разные промыслы. Когда-же кабаки оставались въ непосредственномъ завѣдываніи правительства, то губернаторы заключали контракты на поставку вина, а для продажи вина въ кабакахъ пользовались вѣрнымъ элементомъ, и вообще въ извлеченіи доходовъ изъ продажи вина губернаторамъ должны были всячески содѣйствовать магистраты, которые обыкновенно были дѣятельными помощниками губернаторовъ по сбору доходовъ.

До 1727 года сборъ подушной подати былъ возложенъ на полковниковъ съ офицерами и на земскаго комиссара „губернаторамъ и воеводамъ до того сбора дѣла не было". Въ 1727 г. 9 января [1]) сборъ подушной подати возложенъ на губернаторовъ и воеводъ, офицеры-же и комиссары отъ этого дѣла отставлены. Причемъ собранныя деньги губернаторы должны были передавать особо назначеннымъ офицерамъ, совмѣстно съ коими и

[1]) Указъ этотъ въ П. С. З. не помѣщенъ, но на него сдѣлана ссылка въ наказѣ губернаторамъ 1728 г.

доносить о числѣ ихъ въ военную и камеръ-коллегіи [1]). Пунктъ 20-й наказа губернаторамъ 1728 года представляетъ изъ себя подробную и очень обстоятельную инструкцію для сбора подушной подати, инструкцію, въ которой регламентированы подробности дѣйствій воеводъ, ихъ отношеніе, по этому вопросу, къ губернатору (полное подчиненіе) и въ заключеніе говорится: „понеже все, какъ денежные сборы, такъ и прочее всякое правленіе положено на губернаторахъ ... того ради всѣ указы, какъ изъ Сената такъ изъ коллегій и изъ канцелярій о чемъ откуда надлежитъ, отправлять къ однимъ губернаторамъ .... Воеводскія неисправленія взысканы будутъ на нихъ губернаторахъ".

Очевидно наказъ предоставляетъ губернаторамъ всю полноту исполнительной власти и дѣлаетъ только ихъ лицами отвѣтственными непосредственно передъ правительствомъ.

При введеніи губерній составленіе крѣпостныхъ актовъ было возложено на губернскія канцеляріи, а сборъ крѣпостныхъ пошлинъ на тѣ-же канцеляріи, подъ отвѣтственностью губернаторовъ, которые и устанавливали въ подробностяхъ порядокъ взиманія этихъ пошлинъ [2]).

Храненіе собранныхъ денегъ возлагалось на губернаторовъ-же и на воеводъ [3]): „наличную денежную казну имъ губернаторамъ и воеводамъ съ товарищи всегда имѣть въ крѣпкомъ и безопасномъ храненіи и за своими печатьми и по вся мѣсяцы осматривать, чтобъ незаписныхъ въ приходъ не было и остаточные отъ прошедшаго мѣсяца всѣ бъ на лицо были" [4]).

[1]) «Подписывая тѣ рапорты губернатору и штабъ-офицеру обще» П. С. З. № 5037 и 7037.

[2]) П. С. З. № 2677.

[3]) Въ періодъ съ 1719 по 1727 годъ это дѣло находилось въ непосредственномъ вѣдѣніи рентмейстера, состоящаго подъ начальствомъ у губернатора.

[4]) Наказъ губернаторамъ—пунктъ 21-й.

Особенно обстоятельно указывалъ наказъ губернаторамъ какъ нужно обставлять отсылку доходовъ въ мѣста назначенія: „когда денежную казну .... куда по указамъ повелѣно будетъ выслать, то оную посылать въ бочкахъ за казенными печатьми за конвоемъ, съ счетчиками добрыми людьми .... при доношеніяхъ и съ именными росписьми, росписывая порознь по сборамъ"— а также „рапортовать черезъ почту и требовать о полученіи той казны извѣстія". Впрочемъ и въ этомъ вопросѣ губернаторамъ предоставлялась значительная свобода дѣйствій, они могли „ежели-же усмотрятъ вѣрныхъ людей, чрезъ которыхъ можно будетъ ту казну въ указныя мѣста перевесть векселемъ, такимъ отдавать съ добрыми поруками". Наиболѣе обычной инстанціей, передававшей доходы губерній центральнымъ установленіямъ въ первое время учрежденія губерній были комиссары, состоявшіе при сенатѣ, такое значеніе ихъ не имѣлось въ виду законодателемъ, а придано имъ практикой.

Губернаторы должны были изъ доходовъ губерніи удовлетворять тѣ или другіе полки, содержаніе коихъ по табелямъ возлагалось на губернію.

Нельзя сказать, чтобы губернаторы, особенно первое время ихъ дѣятельности (1710—1712 г.), своевременно и исправно поставляли все своимъ полкамъ, дѣло это обстояло неудовлетворительно и изъ арміи часто раздавались жалобы.

Крайне важенъ контроль надъ расходованіемъ суммъ, этотъ контроль всегда составлялъ и составляетъ одну изъ главнѣйшихъ заботъ правительства, ибо тутъ удобнѣйшее поле для злоупотребленій. По инструкціи воеводамъ 1719 г. губернаторы не имѣли права расходовать собранныхъ суммъ безъ указа штатсъ-конторъ-коллегіи,

---

[2]) Наказъ губернаторамъ—пунктъ 36-й.

и если изъ самой штатсъ-конторъ-коллегіи „пришлется указъ о выдачѣ на остаточныя, излишнія за положенными расходами деньги, то смотрѣть всѣ-ли положенные расходы, въ прошедшемъ и настоящемъ годахъ, выплачены, а буде не всѣ“ .... то денегъ не давать „покамѣстъ положенные расходы будутъ заплочены“ [1]).

Въ позднѣйшихъ указахъ [2]) снова повторяется, что расходовать собранныя суммы губернаторы могутъ лишь по указу штатсъ-конторъ-коллегіи или камеръ-коллегіи и предписываются строгія правила при выдачѣ служащимъ жалованья:

„Ежели по присланнымъ ассигнаціямъ отъ камеръ-коллегіи кому велѣно будетъ выдать жалованье, то при выдачѣ чинить справки, всѣ-ль оные были въ тѣ числа, на которыя имѣютъ быть въ дачѣ жалованья, у дѣлъ Его Императорскаго Величества, и не былъ-ли кто для своихъ нуждъ гдѣ въ отлучкѣ и на какіе сроки, и на тѣ-ль сроки паки явились; и по подлиннымъ справкамъ чинить выдачу, ежели кто были у дѣлъ безотлучно, сполна, а которые были въ отлучкѣ, тѣмъ съ вычетомъ по указу, а безъ ассигнацій камеръ-коллежскихъ отнюдь никому жалованья не давать“. И здѣсь мы видимъ, что губернаторъ не былъ только простымъ исполнителемъ указовъ коллегій; наоборотъ, онъ долженъ былъ проявлять значительную дѣятельность для того, чтобы провѣрить кому и сколько нужно выдать жалованья. О произведенныхъ расходахъ губернаторъ рапортовалъ въ штатсъ-конторъ-коллегію. Въ наказѣ губернаторамъ [3]) даны довольно обстоятельныя указанія относительно веденія приходныхъ и расходныхъ книгъ.

Камеръ-коллегія должна была ежегодно, въ каждую губернію, выдавать книгу окладныхъ доходовъ (кромѣ

---

[1]) Инструкція воеводамъ—пункты 2[illegible]—29-й.
[2]) Наказъ губернаторамъ—пунктъ 30—31-й.
[3]) П. С. З. № [illegible]-й—172[illegible] г.

подушной подати), какъ о томъ уже сказано. Въ этой книгѣ „каждаго сбора и каждаго мѣста оклады расписаны быть имѣютъ порознь". Приходную книгу должно составить въ канцеляріи „и что какихъ доходовъ порознь по сборамъ, и съ кого взять по окладу на годъ надлежитъ, то писать статьями .... на каждой страницѣ по одной или по двѣ и по три статьи" .... „... и закрѣпить ту книгу по листамъ воеводѣ своею рукою, а въ губерніяхъ секретарямъ и листы перемѣтить, и въ приходѣ вносить денежное число складомъ, а не цыфирью и смотрѣть, чтобъ въ той книгѣ скребенаго и приправленнаго и приписокъ, а особливо въ денежномъ числѣ, отнюдь не было". Деньги должны вноситься населеніемъ съ „письменными извѣстіями", которыя записывались въ настольныя книги губернаторовъ (и воеводъ). Расходная книга также составляется въ канцеляріи съ соблюденіемъ тѣхъ-же правилъ, что и приходная.

„Книги приходныя и расходныя имѣть въ чистотѣ, ... а приходу и расходу кромѣ данныхъ книгъ въ особыхъ тетрадяхъ и на лоскутахъ не записывать, понеже отъ того всякіе непорядки могутъ произойтить" [1]). Нельзя не отдать справедливости этимъ постановленіямъ наказа губернаторамъ о веденіи приходныхъ и расходныхъ книгъ. При краткости изложенія губернатору давались самыя существенныя и въ тоже время достаточно-обстоятельныя указанія по предмету большой важности.

Постановленія эти впервые появились въ инструкціяхъ земскому камериру (надзирателю сборовъ), земскому комиссару и др.; но тамъ многія изъ нихъ не относились къ губернатору. Съ уничтоженіемъ Петровскихъ губернскихъ учрежденій „все управленіе положено на губернаторовъ и воеводъ", объединены также и правила многихъ инструкцій и объединившись вошли въ наказъ 1728 года.

---

[1]) П. С. З. № 5333. Наказъ губернаторамъ, пункты 19-й, 21-й, 22-й и 32-й.

Военная дѣятельность губернаторовъ.

Что касается военной дѣятельности губернаторовъ, то въ общихъ чертахъ она также какъ и финансовая очень похожа на соотвѣтственные роды дѣятельности воеводъ XVII в.

Губернаторъ, какъ и воевода XVII в. заботится о комплектованіи и довольствіи тѣхъ или другихъ частей арміи. Охраняетъ границы государства и вѣдаетъ крѣпости, отсюда естественно подчиненіе ему гарнизоновъ. Какъ извѣстно Петръ Великій значительно переустроилъ армію и для комплектованія ея ввелъ рекрутскіе наборы, завѣдываніе которыми на мѣстахъ съ 1710 года передано губернаторамъ; конечно непосредственно сборъ рекрутъ возлагался на низшихъ чиновниковъ. Но отвѣтственность за недоборы рекрутъ всецѣло лежала на губернаторахъ, за каждаго несданнаго своевременно губернаторомъ рекрута съ него брался штрафъ [1]), а иногда налагались и болѣе строгія взысканія [2]); но конечно губернаторамъ давались и необходимыя средства для выполненія этой тяжелой обязанности. Несмотря на все это, недоборъ рекрутъ часто достигалъ большихъ цифръ и правительству приходилось посылать особыхъ лицъ и даже съ воинскими командами для сбора этихъ „недоимокъ“. Именные списки набранныхъ рекрутъ обыкновенно скрѣплялись губернаторской подписью, или иногда подписью посланныхъ отъ губернаторовъ сборщиковъ. По наборѣ рекрутъ обыкновенно собирали на сборные пункты [3]), гдѣ хорошее содержаніе ихъ было на исклю-

[1]) «Взято будетъ штрафу по 10 рублей». П. С. З. № 5605.

[2]) О наказаніи губернаторовъ какъ измѣнниковъ и предателей отечества за невысылку рекрутъ къ назначенному сроку,—П. С. З. № 2315 и 2396.

[3]) П. С. З. № 2251 и 2377 (о роли губернатора при наборѣ рекрутъ).

чительной отвѣтственности губернаторовъ [1]). Относительно рекрутъ, находившихся на сборныхъ, а также и на остановочныхъ пунктахъ (такъ называемыхъ станціяхъ), на обязанности губернаторовъ лежалъ общій надзоръ за ихъ поведеніемъ и обученіе строю, для чего губернаторы должны были назначать особыхъ офицеровъ. Передъ отправленіемъ изъ губерніи губернаторы должны были личнымъ осмотромъ убѣдиться въ томъ, годны-ли рекруты къ службѣ, достаточно-ли снабжены одеждой, провіантомъ и деньгами, надежны-ли отводящіе ихъ люди и проч. Каждому губернатору между всѣми губернскими дѣлами „яко нужнѣйшій государственный сей пунктъ ко всецѣлому исправленію надлежитъ въ особомъ своемъ имѣть попеченіи". Хотя по законодательству Петра Великаго общее завѣдываніе бывшимъ служилымъ классомъ и было возложено на сенатъ, который дѣйствовалъ черезъ и съ помощью герольдмейстера, но на мѣстахъ необходимые созывы, а иногда смотры и опредѣленіе въ службу недорослей точно также какъ и ихъ первоначальное военное обученіе [2]) возлагались на губернаторовъ, которымъ (и воеводамъ) предписывалось также осматривать офицеровъ, отказывающихся за болѣзнями отъ службы и пересматривать находящихся на пропитаніи въ монастыряхъ отставныхъ солдатъ, наблюдая, чтобы тамъ не находилось лицъ могущихъ еще нести военную службу.

На губернаторовъ возлагались заботы о квартирномъ довольствіи войскъ [3]), расположенныхъ въ ихъ губерніяхъ,

---

[1]) «Что-бы они рекруты были довольны и къ побѣгу вожделѣнія не имѣли .... ибо и такъ отъ непризрѣнія колико оныхъ изъ котораго набору и отпуску въ побѣгѣ явилось и померло безвременно, о томъ въ каждой губерніи извѣстно, что касается государственному повреждѣнію: того ради каждому губернатору между губернскими дѣлами, яко наинужнѣйшій государственный сей пунктъ ко всецѣлому исправленію всегда надлежитъ, во особомъ своемъ имѣть попеченіи ....». П. С. З. № 2678.

[2]) П. С. З. № 3803.

[3]) П. С. З. № 2413.

военно-начальникамъ поэтому предписывалось располагать войска на квартирахъ по совѣту губернаторовъ.

Заботы о продовольствіи арміи, какъ замѣчено выше, въ значительной степени тоже возлагались на губернаторовъ; имъ зачастую предписывалось заключать договоры съ подрядчиками на поставку провіанта въ армію, при чемъ они должны были требовать отъ подрядчиковъ представленія надежныхъ поручителей; отвѣтственность за неисправность подрядчиковъ нерѣдко возлагалась на губернаторовъ. Довольствіе арміи фуражемъ также часто поручалось губернаторамъ.

Губернаторы должны были „города, крѣпости провинціи своей по вѣрности Его Царскому Величеству, содержать и оныхъ никому другому не сдавать", а „которые шанцы, рогатки и прочія крѣпости, гдѣ для защищенія учинены, оныя .... въ добромъ состояніи содержать и исподволь безъ пущаго утѣсненія подданныхъ ежегодно починивать" .... Значитъ губернаторы должны были вообще заботиться о боевой готовности укрѣпленныхъ пунктовъ для того, чтобы быть въ состояніи охранить неприкосновенность границъ государства [1]).

Тутъ полное повтореніе того, что помѣщалось въ инструкціяхъ воеводамъ. Губернаторъ, также какъ и воевода XVII в. хранилъ ключи отъ крѣпости или города и заботился о правильномъ ихъ окарауливаньи.

По мнѣнію нѣкоторыхъ изслѣдователей [2]) Петровскіе губернаторы были въ тоже время начальниками того дѣла, къ которому была приписана ихъ губернія, т. е. главнымъ образомъ войска или флота. Согласимся-ли мы съ этимъ мнѣніемъ или выскажемся нѣсколько осторожнѣе и, быть можетъ болѣе правильно, что въ силу

---

[1]) Такъ, когда возникли осложненія въ Польшѣ и опасались нашествія крымскаго хана, то были посланы соотвѣтственные указы Кіевскому и Азовскому губернаторамъ.

[2]) Проф. Лохвицкій, проф. Дитятинъ и др.

еще сохранившейся системы частныхъ порученій, губернаторамъ, въ большинствѣ случаевъ „приказывалось" въ то-же время начальствованіе арміей или флотомъ — все равно фактъ будетъ одинъ и тотъ-же, а именно — губернаторы, первое время своего существованія, часто соединяли въ себѣ и командованіе военными силами и гражданскую власть, при чемъ командованіе не только гарнизонами, но и полевыми войсками [1]). Такая широта власти губернаторовъ по отношенію къ войску никогда не была *общимъ* правиломъ, — въ концѣ царствованія Петра и при его преемникахъ мы обыкновенно видимъ полевыя войска независимыми отъ губернатора. Другое дѣло гарнизоны, они юридически были все время подчинены губернаторамъ. При Петрѣ Великомъ по указу 15 февраля 1712 года [2]) даже начальники гарнизоновъ—коменданты [3]) стали назначаться губернаторами. О подчиненіи гарнизоновъ губернаторамъ говорится категорически въ наказѣ губернаторамъ 1728 года [4]). Фактически-же гарнизоны не всегда были подчинены губернаторамъ, такъ напримѣръ въ Бѣлгородской губерніи съ 1749 года гарнизоны нѣсколько лѣтъ не состояли въ подчиненіи имъ и для возстановленія нарушеннаго законнаго порядка потребовался особый Сенатскій указъ [5]). Что касается сношеній Сената съ гарнизонами, то указы обыкновенно посылались губернаторамъ и доношенія отъ комендантовъ шли къ нимъ-же, но при тогдашнемъ неустановившемся порядкѣ бывали случаи и непосредственныхъ сношеній Сената съ комендантами. Губернаторы не оставались лишь номинальными начальниками гарнизоновъ, не интересовавшимися ихъ жизнью, напротивъ, намъ извѣстно,

---

[1]) Сенатскій Архивъ томъ VI, стр. 358.
[2]) П. С. З. № 2484.
[3]) Они являлись одновременно и уѣздными правителями.
[4]) П. С. З. № 5333.
[5]) П. С. З. № 11347.

что они вникали въ бытъ и строй гарнизонной жизни и иногда приносили существенную пользу военному дѣлу, напр. Архангельскій вице-губернаторъ ввелъ нѣкоторыя усовершенствованія въ солдатскомъ вооруженіи, предупредивъ соотвѣтствующіе указы Петра Великаго [1]). Въ виду такого отношенія къ войскамъ понятно, что на губернаторовъ возлагалась не только пассивная оборона укрѣпленныхъ пунктовъ, но и болѣе активныя дѣйствія противъ непріятеля [2]). Въ заключеніе изложенія военной дѣятельности губернаторовъ мнѣ остается упомянуть объ ихъ отношеніяхъ ко флоту и морякамъ.

Губернатору предписывалось „о матросахъ, ежели въ его провинціи опредѣлены .... равнымъ-же образомъ, какъ и о солдатахъ надлежащее стараніе имѣть" .... Затѣмъ указывается, что губернаторъ долженъ содѣйствовать „комплектированію" флота, собирая рекрутъ, а также поставлять все необходимое для флота. На губернаторовъ-же иногда возлагалось завѣдываніе верфями, постройка кораблей [3]) и командованіе частями флота [4]).

Полицейская дѣятельность губернаторовъ [5]).

XVIII вѣкъ, какъ извѣстно былъ вѣкомъ полицейскаго государства, которое стремилось въ подробностяхъ регламентировать народную жизнь и въ какую-бы сторону ни направилась дѣятельность народа, повсюду готовъ былъ для нея надзоръ, какой-бы отпрыскъ ни пустила жизнь народа, вездѣ встрѣчали его руководство

---

[1]) Павловъ-Сильванскій, стр. 60.
[2]) П. С. З. № 7161.
[3]) Павловъ-Сильванскій.—Переписка Курбатова съ Петромъ Великимъ,—стр. 60 и П. С. З. № 8670.
[4]) П. С. З. № 8417.
[5]) Подробное изложеніе у Романовича-Словатинскаго, а нѣкоторые вопросы у Мрочекъ-Дроздовскаго.

и опека, этотъ надзоръ, это руководство и эта опека дѣлали жизнь подданныхъ очень не легкой и хотя монархи иногда и называли себя слугами своего народа, но народу отъ того было не легче, разъ такіе слуги вторгались до мелочей въ его жизнь и насильно заставляли принимать благодѣянія. Петръ Великій, познакомившись съ западной Европой, увлекся идеями полицейскаго государства и какъ человѣкъ практическій и энергичный сейчасъ же началъ принимать рядъ полицейскихъ мѣръ, долженствовавшихъ, по его мнѣнію, создать русскимъ людямъ необходимую безопасность и извѣстное благосостояніе. Свой взглядъ на значеніе полиціи Петръ Великій выразилъ въ регламентѣ главному магистрату [1]):

„Полиція... споспѣшествуетъ въ правахъ и правосудіи, рождаетъ добрые порядки... всѣмъ безопасность подаетъ отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ и обманщиковъ и симъ подобныхъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ и принуждаетъ каждаго къ трудамъ и къ честному промыслу, чинитъ добрыхъ досмотрителей, тщательныхъ и добрыхъ служителей,—города и въ нихъ улицы регулярно сочиняетъ, препятствуетъ дороговизнѣ и приноситъ довольствіе во всемъ потребномъ къ жизни человѣческой, предостерегаетъ всѣ приключившіяся болѣзни, производитъ чистоту по улицамъ и въ домахъ, запрещаетъ излишество въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя погрѣшенія, призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и проч. неимущихъ, защищаетъ вдовицъ, сирыхъ и чужестранныхъ, по заповѣдямъ Божіимъ, воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ. Полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ и фун-

[1]) П. С. З. № 3708-ой.

даментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности".

Эта выдержка изъ регламента Главнаго Магистрата крайне характерна,—она отражаетъ вполнѣ свое время и представляетъ изъ себя цѣлый комплексъ идей правителей, державшихся принциповъ полицейскаго государства. Тутъ широкая программа дѣйствій, намѣченная для городского самоуправленія, которое должно было играть, въ полицейскомъ отношеніи, дѣятельную роль. Но вскорѣ послѣ смерти Петра, какъ извѣстно,— „для лучшаго посадскимъ охраненія" магистраты были подчинены губернаторамъ. Такимъ образомъ исключительно на нихъ возложено проведеніе широкой Петровской программы. Мы разсмотрѣли уже два главнѣйшіе рода дѣятельности губернаторовъ XVIII в. (до учрежденія 1775 г.) и мы видѣли какая масса дѣлъ лежала на плечахъ губернаторовъ, помощниковъ же иногда оказывалось недостаточно, а главное въ большинствѣ случаевъ они были неудовлетворительны и все это при громадныхъ пространствахъ губерній и очень плохихъ дорогахъ; къ тому-же самодѣятельность общества, благодаря совокупности обстоятельствъ, падала, — принявъ все сказанное во вниманіе можно a priori утверждать, что полицейская дѣятельность губернаторовъ должна была быть безплодной или, правильнѣе сказать, самаго существованія этой дѣятельности трудно было ожидать въ сколько нибудь значительныхъ размѣрахъ.

При Петрѣ Великомъ вообще было не мало издано указовъ, оставшихся на бумагѣ [1]); благодаря поспѣшности изданія такихъ указовъ и благодаря тому, что

---

[1]) Указъ о Сенатскихъ ревизіяхъ губерній, о введеніи земскихъ фискаловъ и проч.

иногда Петръ несообразовался съ той почвой, на которой долженъ былъ оперировать, ему приходилось нерѣдко, характеризуя свой-же собственный, болѣе ранній, указъ, говорить: „то не осмотря учинено было“. Но больше, чѣмъ въ какой либо отрасли законодательства осталось такихъ неисполненныхъ законоположеній въ области полиціи. Результаты, достигнутые въ этой области, очень мизерны и не находятся ни въ какомъ соотвѣтствіи съ количествомъ законоположеній, указовъ и сенатскихъ постановленій, касающихся полиціи и помѣщенныхъ въ полномъ собраніи законовъ и въ Сенатскомъ Архивѣ. Мы встрѣчаемъ обширнѣйшія указанія о борьбѣ съ моровой язвой, — Сенатъ, посылая какихъ-либо лицъ для устройства карантиновъ, даетъ имъ длиннѣйшія, мелочныя наставленія, какъ и что дѣлать. Если мы откроемъ II томъ [1]) Сенатскаго Архива (изданіе 1889 г.), то мы увидимъ, что десятки страницъ сенатскихъ постановленій трактуютъ по вопросамъ касающимся моровой язвы,—сенатъ требуетъ отъ подлежащихъ лицъ справокъ, посылаетъ различныхъ служащихъ и докторовъ на борьбу съ болѣзнью, заботится объ устройствѣ карантиновъ и проч., и проч. Прочитавъ все это внимательно, мы въ правѣ считать, что дѣло борьбы съ эпидеміями поставлено было недурно. Познакомившись съ рядомъ мѣръ, предпринимавшихся для борьбы съ разбойничествомъ, особенно въ царствованіе Елизаветы Петровны, мы въ правѣ ожидать, что въ 60-хъ годахъ XVIII вѣка, разбойничество, если и существовало, то въ самой слабой степени и развѣ гдѣ-нибудь въ глухихъ мѣстахъ. И много еще можно привести примѣровъ въ томъ-же родѣ по вопросамъ, относящимся до народной безопасности и

[1]) Конецъ 30-хъ и 40-ой годъ XVIII вѣка.

народнаго благосостоянія въ XVIII вѣкѣ (народное продовольствіе, экономическое благосостояніе и проч.), примѣровъ, изъ которыхъ мы непремѣнно прійдемъ къ одному и тому-же и непремѣнно къ ошибочному выводу, а именно будемъ представлять себѣ положеніе даннаго вопроса значительно лучше, чѣмъ оно было на самомъ дѣлѣ. Большое количество указовъ по вопросамъ полиціи, совсѣмъ не исполненныхъ или исполненныхъ въ ничтожной долѣ, сильно затрудняетъ изслѣдователя. Высказавъ эти общія соображенія, я считаю себя вправѣ не останавливаться очень долго на полицейской дѣятельности губернаторовъ, какъ она представляется намъ по полному собранію законовъ, такъ какъ дѣятельность эта въ очень значительной степени оставалась на бумагѣ.

На губернаторовъ, какъ на высшихъ представителей правительственной и полицейской власти на мѣстахъ, возлагалась забота о государственной безопасности внѣшней и внутренней. Извѣстно, что значительный вредъ могутъ принести данной странѣ непріятельскіе шпіоны, содѣйствуя непріятелю въ достиженіи его военныхъ цѣлей, поэтому еще Московскимъ воеводамъ предписывалось смотрѣть, чтобы въ предѣлахъ ихъ области не было шпіоновъ, а также и наблюдать за сосѣдями; тѣже постановленія вошли въ инструкцію воеводамъ [1]) и затѣмъ почти дословно помѣщены въ наказѣ губернаторамъ 1728 г. [2]). Дѣйствительность въ этомъ случаѣ не расходилась съ закономъ, изъ переписки Сената съ губернаторами видно, какъ много и тотъ и другіе занимались этимъ вопросомъ. Затѣмъ на губернаторовъ (и

---

[1]) 1719-ый годъ.

[2]) П. С. З. № 5333-й. «Губернатору и воеводѣ стараться и смотрѣть, чтобы никакіе шпіоны отъ государственныхъ непріятелей въ губерніи и провинціи не были и чрезъ письма или словесно простыхъ людей отъ ихъ вѣрности которою они Его Императорскому Величеству обязаны не отклоняли»... и т. д.

на воеводъ) возлагалась обязанность принимать доносы [1]) по дѣламъ: 1) о умышленіи на здоровье царствующей особы и о поношеніи ея имени, 2) по бунту и измѣнѣ; губернаторы должны были дѣйствовать для открытія этихъ дѣлъ секретно, дознаваясь истины пытками. На губернаторской же отвѣтственности и подъ губернаторскимъ наблюденіемъ долженъ былъ производиться приводъ къ присягѣ вновь вступившему на престолъ монарху. Непосредственное вѣдѣніе этого дѣла возлагалось на губернскія канцеляріи и на воеводъ и тутъ бывало не мало злоупотребленій,—напримѣръ, за приводъ къ присягѣ Екатеринѣ II-ой въ нѣкоторыхъ мѣстахъ брали плату [2]).

На губернаторовъ возлагалась обязанность „старатися чтобы никому насилія чинено не было“, т. е. они должны были заботиться о личной безопасности и неприкосновенности гражданъ, для чего предписывалось смотрѣть, чтобы въ губерніи не было гулящихъ людей, класса лицъ довольно многочисленнаго и всегда угрожавшаго общественному спокойствію и личной безопасности, но главнѣйшей причиной борьбы правительства, особенно Петровскаго, съ гулящими людьми было то, что эти послѣдніе избѣгали тягла, т. е. не несли тѣхъ повинностей и не платили тѣхъ налоговъ, которые тѣмъ тяжелѣе падали на остальное населеніе. Въ 1710 году даже были назначены особые чиновники, которые должны были содѣйствовать губернаторамъ въ искорененіи бродяжничества. Затѣмъ важной полицейской обязанностью губернаторовъ была борьба съ разбойничествомъ, которое красной нитью проходитъ черезъ весь XVIII вѣкъ. Разбойники дѣйствовали крайне смѣло, нападая даже на большіе города (на Тверь).

[1]) Указъ 1730-го года.
[2]) Въ Новгородской губернской канцеляріи, Валуйскій воевода и пр.

Борьба эта не была успѣшна [1]). Положеніе губернаторовъ было очень безпомощно, силъ для борьбы было не много, а громадные лѣса, когда надо, отлично скрывали разбойниковъ. Къ тому-же шайки составлялись изъ бѣглыхъ солдатъ, хорошо умѣвшихъ владѣть оружіемъ, что еще болѣе затрудняло борьбу съ ними. Въ городахъ губернаторы должны были заботиться объ устройствѣ рогáтокъ, съ помощью которыхъ прекращалось на ночь движеніе по улицамъ и о томъ, чтобы изъ обывателей выставлялись караулы. Наставленіе губернаторамъ 1764 года, приказывая губернаторамъ объѣзжать губернію въ назначенные сроки, возлагаетъ большія надежды, что эти объѣзды будутъ содѣйствовать развитію личной безопасности, но если-бы губернаторъ не разъ въ три года, какъ требовалось наставленіемъ, а три раза въ годъ объѣзжалъ губернію то и то врядъ-ли бы это само по себѣ на много увеличило личную безопасность населенія. На губернаторовъ-же возлагались заботы о содержаніи колодниковъ, причемъ особому ихъ вниманію поручались политическіе преступники,—такъ называемые „неизвѣстные арестанты", т. е. такіе, имена коихъ не велѣно было упоминать. Подобныхъ арестантовъ было очень много въ печальной памяти время Анны Ивановны и Бирона и по поводу ихъ велась губернаторами весьма оживленная переписка съ Сенатомъ, причемъ даже относительно самыхъ мелочныхъ обстоятельствъ. Очевидно это былъ вопросъ чрезвычайно щекотливый и губернаторы стремились снять съ себя всякую отвѣтственность [2]).

Состояніе санитарной и медицинской полиціи было довольно плачевно. Съ точки зрѣнія гигіены состояніе городовъ было ниже всякой критики, даже въ столи-

[1]) Романовичъ-Словатинскій, Очеркъ губернскаго управл., стр. 110 и слѣд.

[2]) Сенатскій Архивъ, томы V и VI.

цахъ всюду были грязь, вонь. Когда въ 30-хъ гг. XVIII в. дворъ собрался ѣхать въ Москву, то пришлось Московскому губернатору прибѣгнуть къ самымъ рѣшительнымъ мѣрамъ, для очищенія хотя бы одного кремля, такъ какъ даже близъ соборовъ лежали громадныя кучи мусора. Что-же было въ другихъ городахъ [1]?! Чистота въ дѣлѣ торговли съѣстными припасами тоже была предметомъ заботы губернатора, которому наказъ 1728 г. предписывалъ съ помощью ратуши и бурмистровъ смотрѣть за чистотой „въ харчевыхъ товарахъ" и чтобы „мяснымъ рядамъ для чистоты быть въ пристойныхъ мѣстахъ". Въ этихъ любопытныхъ параграфахъ, заглавія которыхъ только что приведены мною, законодатель входитъ въ самыя мелкія подробности устройства мясной торговли,—въ мясныхъ рядахъ „полки должны быть чистыя и мясо было-бъ накрывано чистыми накрывалы"... и проч.

Но вѣдь каждому изъ насъ извѣстно, съ какимъ большимъ трудомъ въ наше время достигается гигіеническая обстановка торговли съѣстными припасами, при тогдашнемъ-же состояніи общества и администраціи эти постановленія конечно оставались на бумагѣ, но онѣ характерны, такъ какъ указываютъ до какихъ мелочей должна была простираться, по мысли законодателя, дѣятельность губернатора.

Что касается до медицинско-полицейской дѣятельности губернатора, то она вся сводилась къ борьбѣ съ эпидеміями, по поводу которыхъ губернатору приходилось вести дѣятельнѣйшую переписку съ Сенатомъ [2], устраивать карантины и заставы и проч.

Но на сколько мѣры принимавшіяся губернаторами,

---

[1]) Относительно отвратительнаго санитарнаго состоянія Астрахани, въ 30-хъ годахъ XVIII в., интересенъ докладъ принца Гессенъ-Гомбургскаго.

[2]) См. напр. Сенатскій Архивъ, томъ V.

по указаніямъ Сената, были недостаточны во всѣхъ отношеніяхъ хорошо обнаружила чума, бывшая при Екатеринѣ II-й. Въ общемъ надо замѣтить, что указанія, дававшіяся губернаторамъ для борьбы съ эпидеміями, очень близки по содержанію къ таковымъ-же указаніямъ дававшимся въ XVII в. воеводамъ и результаты дѣятельности по этому предмету тѣхъ и другихъ также ничтожны, въ чемъ конечно виноваты не одни воеводы и губернаторы, а главнымъ образомъ недостатокъ средствъ дѣятельности. Дѣло общественнаго призрѣнія обстояло не многимъ лучше, чѣмъ медицинской и санитарной полиціи. Въ инструкціи воеводамъ, регламентѣ главному магистрату и инструкціи городовымъ магистратамъ, подробно развиты взгляды законодателя на общественное призрѣніе и указано какія учрежденія нужно завести. Общее завѣдываніе благотворительными учрежденіями принадлежало губернатору, хотя учрежденій этихъ было крайне мало, но все-же нельзя отрицать, что они существовали.

На губернаторовъ даже была возложена обязанность сдѣлать перепись старыхъ, больныхъ и увѣчныхъ нищихъ и сиротъ [1]). Объ исполненіи этого указа намъ ничего неизвѣстно. Губернаторы должны были „гулящихъ людей безъ проѣзжихъ писемъ не пропущать", выдавать паспорта крестьянамъ и вообще слѣдить за передвиженіемъ внутри страны, въ этомъ-же интересѣ всѣмъ военно-служащимъ, пріѣзжающимъ въ губерніи, велѣно являться къ губернаторамъ и за неявку назначено строгое наказаніе; на нихъ также возлагалась обязанность наблюдать за отъѣзжающими за границу, особенно въ маломальски сомнительныхъ случаяхъ, неисполненіе этого навлекало строгое взысканіе не только на губернатора, но и на его помощника, вицъ-губернатора [2]). Но съ

[1]) Указъ 3 Іюня 1724 года.
[2]) Сенатскій Архивъ, томъ II стр. 10.

другой стороны губернаторы не должны были затруднять выѣздъ дѣловыхъ людей за границу, а обязывались выдавать имъ паспорта „безъ всякой остановки“ [1]). Борьба съ пожарами была въ вѣдѣніи губернатора [2]), которому въ этомъ дѣлѣ должны были помогать бурмистры и воеводы. Еще воеводскія инструкціи XVII в. указывали рядъ мѣръ для борьбы съ пожарами, постановленія этихъ инструкцій, развившись, вошли въ наказъ губернаторамъ и повторялись въ другихъ указахъ, причемъ многимъ изъ указываемыхъ мѣръ нельзя отказать въ полной разумности, таковы напримѣръ правила строительныя, за исполненіемъ которыхъ должны были слѣдить губернаторы, и которыя къ сожалѣнію мало соблюдались, на нихъ же лежало наблюденіе за чисткой трубъ и принятіемъ другихъ противопожарныхъ мѣръ [3]).

Полезно также было устройство, лѣтомъ, печей для варки пищи поодаль отъ жилья. Эта разумная мѣра, на которую указываютъ еще воеводскія инструкціи XVII в., примѣнялась у насъ въ XVIII вѣкѣ и несомнѣнно приносила пользу [4]). Губернаторы должны были по возможности лично присутствовать на пожарѣ и о случившемся доносить въ Сенатъ.

Довольно многочисленны были обязанности губернатора, по содѣйствію государственному благосостоянію, онъ долженъ былъ наблюдать, чтобы никто не билъ и не мучилъ крестьянъ въ своихъ деревняхъ, потому что отъ этого крестьяне разбѣгаются „а въ государевыхъ податяхъ умножается доимка“. „И буде по сыску и по свидѣтельству такіе разорители своихъ имѣній явятся подлинно, и тѣхъ исправлять велѣть ближнимъ

---

1) П. С. З. № 7457.

2) Наказъ губернаторамъ 1728 года. пунктъ 39.

3) П. С. З. № 8602.

4) И Въ наше время есть мѣстности въ которыхъ лѣтомъ готовятъ въ печахъ устроенныхъ на огородахъ поодаль отъ избъ—напр. въ нѣкоторыхъ частяхъ Воронежской губерніи.

сродникамъ и свойственникамъ и велѣть до исправленія вѣдать ихъ деревни онымъ сродникамъ и свойственникамъ". Изъ этого видно, что губернаторы были облечены значительными полномочіями по отношенію къ дворянскому землевладѣнію, такъ какъ могли сильно ограничить дѣеспособность отдѣльныхъ лицъ этого класса.

Губернаторамъ принадлежало наблюденіе за переписью податнаго населенія [1]), иногда-же на нихъ возлагалась провѣрка тѣхъ или иныхъ переписныхъ данныхъ [2]), а при Екатеринѣ II-й они принимали и болѣе дѣятельное участіе въ этомъ дѣлѣ [3]), къ нимъ стекались для объединенія и провѣрки всѣ переписные списки отъ воеводъ. Иногда имъ поручалась регистрація разныхъ группъ неподатныхъ сословій [4]). На губернаторовъ возлагалось наблюденіе, во имя государственнаго интереса, за исполненіемъ закона 1714 года, о единонаслѣдіи, а также за неотчужденіемъ государственныхъ имуществъ, когда эти послѣднія давались во временное пользованіе и владѣніе разнымъ лицамъ [5]). Губернаторамъ обыкновенно поручалось наблюденіе за казенными постройками, а иногда и за постройками духовнаго вѣдомства [6]); бывали также неоднократно случаи порученія имъ постройки новыхъ городовъ, (Торжка, Бѣлгорода и др.), что какъ извѣстно нерѣдко поручалось и воеводамъ, они должны были охранять лѣса, особенно дубовые, отъ уничтоженія (Инструкція воеводамъ, пунктъ 39), наблюдали „чтобы деньги и монеты были правдивыя и постороннихъ-бы фальшивыхъ денегъ и монетъ въ провинцію не привозили".

---

[1]) Инструкція воеводамъ, 1719 года.
[2]) П. С. З. № 3782.
[3]) Разсказъ Екатерины II-й о первыхъ годахъ ея царствованія,— Русскій Архивъ 1865 года.
[4]) П. С. З. № 5399 и Сенатскій Архивъ, томъ II стр. 258.
[5]) Инструкція воеводамъ 1719 г., пунктъ 33-й.
[6]) Напр. въ Москвѣ въ 1712 году.

Что касается заботъ о народномъ экономическомъ благосостоянiи, то о немъ въ XVIII вѣкѣ было не мало писано въ указахъ и очень мало сдѣлано. Наоборотъ, въ смыслѣ экономическаго благосостоянія народа въ началѣ XVIII в. сдѣланъ былъ шагъ назадъ по сравненію съ концомъ XVII в.

Населеніе страшно обѣднѣло и въ нѣкоторыхъ мѣстахъ разбѣжалось, оставивъ большое количество пустыхъ дворовъ. Большинство мѣръ, рекомендовавшихся указами того времени, имѣли постоянно въ виду интересъ государства, отдѣльнымъ-же подданнымъ приносили иногда даже отягченіе и ухудшеніе ихъ экономическаго благосостоянія.

На губернаторовъ возлагалась обязанность слѣдить за развитіемъ добывающей промышленности—„земледѣлія, какъ источника всѣхъ сокровищъ и богатствъ государственныхъ“ [1]). „Поощряя къ тому обитателей благоразумными увѣщаніями“ и проч., губернаторы должны были собирать свѣдѣнія объ урожаѣ и цѣнахъ на хлѣбъ и посылать ихъ въ центральныя учрежденія. Что касается заботъ объ обрабатывающей промышленности, то онѣ лежали по отношенію ко всему государству на камеръ-коллегіи, а на мѣстахъ—тоже на губернаторахъ, которые должны были наблюдать и за ремесленной [2]) и за фабрично-заводской промышленностью. Наблюденіе за исполненіемъ различныхъ указовъ, регламентирующихъ и добывающую и обрабатывающую промышленность, принадлежало губернатору, который долженъ также былъ надзирать, чтобы вѣсы и мѣры вездѣ были правдивыя и истинныя, и никто-бъ чрезъ оныя не былъ обиженъ. На немъ также лежала забота объ увеличеніи заграничр-

[1]) Этотъ взглядъ физіократовъ проводитъ наставленіе губернаторамъ 1764 года.

[2]) Инструкція воеводамъ 1719 года, пунктъ 18-й.

ной торговли, о добросовѣстности торга [1]) и вооб
усиленіи торговаго оборота, для чего однимъ изъ в
ныхъ средствъ было улучшеніе путей сообщенія, —
это дѣло и инструкція воеводамъ (1719 года) и нас
вленіе губернаторамъ [2]) обращаютъ вниманіе губер
торовъ и даютъ указанія [3]). Заботы объ улучше
дорогъ составляли обыкновенно одну изъ непремѣнн
обязанностей губернатора. На нихъ возлагалось та
наблюденіе за бичевниками и водными путями сооб
нія. Но такъ какъ дороги, въ виду недостатка средс
были очень плохи то правительству приходилось п
нимать чрезвычайныя мѣры для ихъ улучшенія, особе
въ ожиданіи пріѣзда пословъ иностранныхъ государс
путешествія членовъ императорской фамиліи и въ д
гихъ тому под. исключительныхъ случаяхъ. Были
пытки со стороны правительства серьезно приняться
помощью губернаторовъ за борьбу съ бездорожьемъ,
результаты были болѣе чѣмъ ничтожны,—ограничил
дѣло составленіемъ описей дорогъ въ нѣкоторыхъ
берніяхъ и поддержаніемъ мостовъ и переправъ чер
рѣки на важнѣйшихъ дорогахъ [4]). Нѣсколько лу
другихъ отраслей полиціи благосостоянія обстояло д
народнаго просвѣщенія; правда академій, о котор
инструкція воеводамъ 1719 г. предписываетъ „попеч
имѣть“, въ провинціи не появилось, но школы нѣ
торые губернаторы дѣйствительно устроили; намъ из
стна напримѣръ полезная дѣятельность по этому
просу Архангельскаго вице-губернатора [5]) и друг

---

[1]) П. С. З. № 2401.

[2]) 1764-го года.

[3]) Хотя о народномъ продовольствіи и есть указанія для дѣя
ности губернатора (Инстр. воевод. пунктъ 37-й), но эта дѣятель
не имѣла сколько-нибудь осязательныхъ результатовъ.

[4]) П. С. З. № 11939; 14206; 14397 и др.

[5]) Павловъ-Сильванскій—Проекты реформъ въ запискахъ с
менниковъ Петра Вел. ст. 60.

правителей. Полиція нравовъ не была чужда нашему законодательству въ XVIII вѣкѣ; губернаторъ долженъ былъ слѣдить, чтобы небыло подозрительныхъ домовъ и „буде по досмотру" такіе дома явятся и „таковыхъ наказывать" и проч. [1]).

Что касается сферы религіозной, то губернаторы должны были смотрѣть: 1) „ежели такіе люди явятся, что тайно или явно людей отъ православной христіанской Восточной Кафолической вѣры отвращаютъ на другіе законы, или какія ни есть ереси противо церкви вводятъ, такихъ имая отсылать въ Сенатъ за карауломъ". 2) Смотрѣть чтобы одни иновѣрцы не обращали другихъ въ свою вѣру [2]). Наконецъ губернаторы должны были вообще наблюдать за чистотой православной христіанской вѣры и за исполненіемъ религіозныхъ обязанностей.

Судебная дѣятельность губернаторовъ.

При Петрѣ I-мъ впервые замѣтна попытка законодателя отдѣлить судъ отъ администраціи, попытка, какъ извѣстно не увѣнчавшаяся никакимъ успѣхомъ; нельзя сказать чтобы ей сочувствовали и современники. Люди высокопоставленные, даже сами сенаторы не сочувствовали отдѣленію судебной власти отъ административной; такъ напримѣръ Ѳеодоръ Матвѣевичъ Апраксинъ предлагалъ Петру,—что въ губерніяхъ и провинціяхъ и городахъ учиненнымъ провинціальнымъ судьямъ въ правленіи особомъ быть неприлично, а лучше всего суды подчинить областнымъ правителямъ и одно время Петръ склонялся къ этому мнѣнію [3]), тѣмъ болѣе, что онъ не такъ старался объ отдѣленіи суда отъ администраціи, какъ объ устройствѣ строго коллегіальныхъ судовъ [4]).

[1]) Наказъ губернаторамъ 1728 года—пунктъ 46-й.
[2]) Наказъ губернаторамъ—пункты 18 и 19-ый.
[3]) Соловьевъ—Исторія Россіи—т. XVIII стр. 773-я.
[4]) П. С. З. № 2791-ый.

Онъ даже прямо высказалъ „Судъ всегда изъ нѣкотораго числа честныхъ особъ сочиненъ бываетъ". По недостатку лицъ и главнымъ образомъ денежныхъ средствъ, а отчасти и по другимъ причинамъ, коллегіальные суды просуществовали не долго и общимъ типомъ суда, если не всегда юридически, то фактически почти всегда былъ судъ единоличный.

На долю XVIII вѣка (до учрежденія 1775 г.) выпало: 1) установить судебныя инстанціи, при чемъ губернаторъ бывалъ, какъ то мы увидимъ и 1-ой и 2-ой и 3-ей инстанціей, 2) Опредѣлить порядокъ апелляцій, при чемъ губернаторъ очень часто являлся въ качествѣ апелляціонной инстанціи, 3) ввести большій порядокъ въ вопросѣ о подсудности, при чемъ значительно уменьшено число случаевъ подсудности особенной и расширена подсудность областнымъ правителямъ, — губернаторамъ и воеводамъ.

При изложеніи судебной дѣятельности губернаторовъ необходимо прежде всего упомянуть, что они имѣли право подвергать „кригсъ рехту" второстепенныхъ правителей, какъ-то вицъ-губернаторовъ, оберъ-комендантовъ, комендантовъ и ландратовъ, при чемъ судъ составлялся изъ остальныхъ второстепенныхъ правителей подъ предсѣдательствомъ губернатора, но фактически, въ большинствѣ случаевъ рѣшалъ дѣло одинъ губернаторъ [1]). Губернаторамъ принадлежала функція суда при столкновеніяхъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ съ населеніемъ; они должны были „въ обидахъ и въ ссорахъ и во всякихъ непорядкахъ чинить разсмотрѣніе, чтобы на обѣ стороны было безобидно" [2]).

Указомъ 1714-го года [3]) впервые отчетливо указаны судебныя инстанціи и порядки обжалованія,—нор-

---

[1]) Лешковъ—Русскій Вѣстникъ—1859-ый г. т. 24-й стр. 344-я.
[2]) Инструкція воеводамъ 1719-го г. пунктъ 8-ой.
[3]) П. С. З. № 2787-ой.

мальной апелляціонной инстанціей являлся губернаторъ (первой инстанціей были уѣздные правители), апелляція на губернаторовъ подавалась въ Сенатъ. Въ дѣлахъ-же губернскаго города и его уѣзда губернаторъ былъ и уѣзднымъ начальникомъ, а посему онъ служилъ первой судебной инстанціей. Въ 1714-мъ году фактически уже существовали провинціи [1]), какъ среднее дѣленіе между губерніей и уѣздомъ и поэтому фактически-же ихъ правители обратились во 2-ую инстанцію, а губернаторы въ третью. Затѣмъ въ томъ-же 1714-мъ году [2]) это было узаконено: „...чтобъ подавали челобитныя вице-комендантамъ и комендантамъ... ...а когда неправдою вершатъ или станутъ волочить... ...то вольно бить челомъ вышнему командиру надъ тѣмъ судьею, а потомъ губернатору“ [3]).

Въ 1719 году, въ важнѣйшихъ городахъ, учреждены надворные суды, къ которымъ перешли судебныя функціи губернаторовъ, но и во время существованія надворныхъ судовъ вліяніе губернаторовъ на дѣло суда было велико:

1) Они участвовали совмѣстно съ надворными судами въ утвержденіи важнѣйшихъ приговоровъ низшихъ судовъ, „ежели по какимъ дѣламъ за вины кто будетъ достоинъ ссылки на галеру или смертной казни и о таковыхъ подписавъ приговоры, тѣ дѣла и тѣхъ людей кто чему осуждены будутъ отсылать въ надворные суды въ губерніяхъ и къ тѣмъ приговорамъ призывать и губернаторовъ и вице-губернаторовъ *и съ ними обще* по тѣмъ сентенціямъ разсматривать и свидѣтельствовать и по свидѣтельству подписывать приговоры [4]). 2) Съ 1722-го года [5]) губернаторы сдѣлались президентами

---

[1]) Губерніи раздѣлены на провинціи юридически въ 1719 г.
[2]) П. С. З. № 2865-ый.
[3]) По этому вопросу у Мрочекъ-Дроздовскаго—стр. 303.
[4]) П. С. З. № 3847-ой.
[5]) Указъ 7-го августа.

надворныхъ судовъ (кромѣ Москвы и Петербурга), слѣдовательно вліяніе ихъ на эти суды должно было быть велико и сводиться къ почти полновластному и самостоятельному рѣшенію дѣлъ. Впрочемъ, вскорѣ (черезъ 2 года) это предсѣдательствованіе было отмѣнено.

По указу-же 15-го марта 1727-го года постановлено „надворные суды и канцеляріи ихъ и конторы камерировъ и земскихъ комиссаровъ и прочихъ, тому подобныхъ вовсе отставить, а положить всю расправу и судъ по прежнему на губернаторовъ и воеводъ, а отъ губернаторовъ апелляцію въ юстицъ-коллегію“...

Такимъ образомъ губернаторы снова сдѣлались судебной инстанціей, апелляціонной по отношенію къ воеводамъ провинціальнымъ и приписныхъ городовъ (за рѣдкими исключеніями), при чемъ воеводы согласно наказу губернаторамъ 1728 г. не могли приводить въ исполненіе своихъ приговоровъ объ осужденныхъ на галеры и къ смертной казни безъ „апробаціи губернаторовъ съ товарищи“ [1]).

Губернаторъ-же служилъ апелляціонной инстанціей по дѣламъ, начинавшимся въ ратушѣ губернскаго города (на ратуши остальныхъ городовъ апелляція подавалась воеводѣ, и уже при обжалованіи рѣшенія воеводы могла попасть къ губернатору). Возложеніе, такимъ образомъ, массы судебныхъ дѣлъ на губернаторовъ, крайне обременяло ихъ работой и въ нѣкоторыхъ городахъ было много нерѣшенныхъ дѣлъ, особенно цифра таковыхъ достигла внушительныхъ размѣровъ въ 1730 году, въ Московской губерніи, гдѣ накопилось больше двадцати тысячъ нерѣшенныхъ дѣлъ, что вызвало учрежденіе двухъ приказовъ, которые были судами уголовнымъ и гражданскимъ и находились въ подчиненіи губернатору. Въ

[1]) П. С. З. № 5333-й. Наказъ губернаторамъ 1728 года—пунктъ 16-й и №№ 5069 и 5218.

видѣ исключенія, въ судебномъ отношеніи, надо указать на Петербургскую губернію, губернаторъ которой по большей части не имѣлъ вполнѣ всѣхъ судебныхъ правъ, какія имѣли губернаторы остальныхъ губерній; одно время дѣла Петербургскаго уѣзда начинались даже прямо въ юстицъ-коллегіи [1]). Съ теоретической точки зрѣнія, при изученіи судебныхъ функцій губернатора, очень интересна привилегія городу Оренбургу (1734 г.), которая устанавливаетъ довольно опредѣленныя юридическія отношенія касательно рѣшенія судебныхъ дѣлъ, между городскимъ самоуправленіемъ и областнымъ правителемъ: „и ежели бъ что магистратъ неправедно рѣшилъ и будетъ у нихъ у гражданскаго командира челобитье, и тѣ прошеніи сперва командиру съ другими своими товарищи обще разсмотрѣть; и буде надлежитъ дѣло смотрѣть, тогда призвавъ магистратскихъ членовъ съ дѣломъ, слушать вновь и учиня присягу въ правосудіи *рѣшить обще*". Къ сожалѣнію, какъ я уже замѣтилъ выше, эта привилегія [2]) не имѣла мало-мальски серьезнаго практическаго значенія.

Переходя къ изложенію подсудности губернаторамъ, надо замѣтить, что вопросъ этотъ былъ поставленъ очень плохо, лишь съ 1719 года, со времени второго раздѣленія Россіи на губерніи, онъ нѣсколько урегулировался. Хотя можно подмѣтить главнѣйшія основанія подсудности [3]), но зачастую всѣ основанія отпадали и подсудность опредѣлялась внѣ права лежащими соображеніями, таково напримѣръ дѣло Ѳедоровой (1716 г.) съ генераломъ Головинымъ,—оно было почему-то разсмотрѣно въ первой инстанціи Московскимъ губернаторомъ, а не зем-

[1]) Это было въ то время когда не было Петербургскаго губернатора и уѣзды были прямо подчинены центр. учрежден.

[2]) П. С. З. № 6584.

[3]) Такими основаніями были: 1) мѣстожительство лица, 2) званіе лица, 3) родъ дѣлъ (проф. Дмитріевъ).

скимъ приказомъ, какъ это слѣдовало-бы по обычной подсудности [1]), весьма вѣроятно, что губернаторъ тутъ хотѣлъ угодить всесильному Меньшикову, который былъ дядей Ѳедоровой [2]). Изъ многихъ указовъ видно, что губернаторамъ, въ качествѣ апелляціонной инстанціи, а по отношенію къ губернскому городу и его уѣзду въ качествѣ первой инстанціи подсудны были „всякія судныя и разыскныя дѣла", — таково общее правило, но были и исключенія, а именно купечество, дворцовые крестьяне, однодворцы [3]) и однодворческіе половники (крестьяне однодворцевъ) были подсудны губернаторамъ лишь въ „татинныхъ, разбойныхъ и убійственныхъ дѣлахъ" [4]), затѣмъ „синодскаго вѣдомства крестьянамъ и прикащикамъ и прочимъ чинамъ, кромѣ духовныхъ", „быть вѣдомымъ у .... губернаторовъ и воеводъ, а въ крестьянскихъ собственныхъ ссорахъ, т. е. въ брани, въ бою, въ займахъ между собою и проч." эти лица не были подсудны губернаторамъ [5]).

Губернатору-же подсудны были оберъ-офицеры и чины гарнизоновъ и всѣ гвардейскіе офицеры и солдаты, находящіеся въ отпуску въ губерніи этого губернатора [6]).

Въ періодъ-же съ 1726 года по 1733 г. военнослужащіе вообще (кромѣ гвардіи), т. е. и принадлежащіе къ полевымъ войскамъ были подсудны по общимъ преступленіямъ губернаторамъ [7]), которымъ были подсудны и бѣглые рекруты.

---

[1]) Въ обѣихъ столицахъ почти въ теченіи всего XVIII в. были, въ качествѣ первой инстанціи, для дѣлъ столицы и ея уѣзда разныя учрежденія, часто смѣнявшія другъ-друга (иногда-же, какъ сказано выше, первой инстанціей служили центральныя учрежденія).

[2]) Проф. Мрочекъ-Дроздовскій (стр. 298—299).

[3]) П. С. З. № 10813.

[4]) Наказъ губернаторамъ 1728 г., пунктъ 12.

[5]) Наказъ губернаторамъ 1728 года, пунктъ 13.

[6]) Проф. Дмитріевъ 455—456 стр.

[7]) Проф. Шендзиковскій.—Исторія Русскаго Военно-Уголовнаго законодательства, стр. 160.

Со времени Петра II-го подсудность губернаторамъ вообще расширилась, въ частности же она увеличилась цѣлымъ рядомъ дѣлъ, — преступленіями государственными, которыя раньше передавались губернаторами въ юстицъ-коллегію. Законодательство XVIII вѣка стремилось точно опредѣлить нѣкоторыя процессуальныя обязанности губернаторовъ, такъ напримѣръ: 1) 14-й пунктъ наказа губернаторамъ 1728 года даетъ указанія, какъ вызывать необходимыхъ для суда лицъ (тутъ собственно идетъ рѣчь объ отвѣтчикѣ и обвиняемомъ), 2) во время существованія самостоятельныхъ (по крайней мѣрѣ юридически) отъ губернатора судовъ исполненіе приговоровъ все-же лежало на обязанности губернатора (непосредственнымъ исполнителемъ являлся комиссаръ), что точно регламентировала инструкція земскому комиссару [1]) и проч.

Крѣпостныя дѣла находились въ вѣдѣніи губернаторовъ, за исключеніемъ времени существованія надворныхъ судовъ [2]). Судъ губернаторовъ былъ очень не совершененъ, что видно изъ массы всевозможныхъ злоупотребленій. Даже при Петрѣ Великомъ, когда сравнительно сильнѣе былъ контроль за дѣятельностью губернаторовъ, и они часто подвергались строгимъ наказаніямъ, судебная ихъ дѣятельность была испещрена массой злоупотребленій. Иллюстрацію къ этому вопросу даетъ письмо Алексѣя Нестерова (1714 г.) объ его фискальской дѣятельности, въ немъ говорится о вопіющихъ злоупотребленіяхъ губернаторовъ, такъ напр. за скрытіе недорослей отъ службы, т. е. за одно изъ важнѣйшихъ преступленій того времени, былъ привлеченъ къ суду дворцовый судья Савеловъ, но губернаторъ (Московскій) замялъ дѣло, желая услужить графу Мусину-

[1]) П. С. З. № 3295.
[2]) Этотъ послѣдній вопросъ стоитъ уже на рубежѣ между судебной и финансовой дѣятельностью губернаторовъ.

Пушкину, родственникомъ котораго былъ Савеловъ. По словамъ этого-же Нестерова въ отношенiи правосудiя въ другихъ губернiяхъ „и спрашивать уже нечего“ [1]).

ОТДѢЛЪ II.

Надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ.

Положенiе надзора за дѣятельностью областной администрацiи въ XVII вѣкѣ было очень плохо. Правительство сравнительно больше обращало вниманiе на надзоръ за финансовой дѣятельностью воеводъ, но вообще, благодаря совокупности многихъ причинъ „контрольное начало въ XVII вѣкѣ неимѣло самостоятельнаго юридическаго значенiя“ [2]). Воеводы дѣйствовали крайне неудовлетворительно и въ высшей степени произвольно. Медленность, неисполненiе распоряженiй центральнаго правительства, лихоимство, прямое воровство и вообще всевозможныя злоупотребленiя—вотъ характеристическiя черты воеводскаго управленiя XVII вѣка. Эти печальныя явленiя не исчезли съ замѣною воеводъ губернаторами. Какъ будетъ показано ниже Петровскiя реформы мѣстнаго управленiя и въ этомъ отношенiи не много измѣнили порядки XVII вѣка... При Петрѣ Великомъ недостатокъ подходящихъ лицъ для массы новыхъ должностей въ губернiяхъ, а также крайне плохое обезпеченiе этихъ лицъ въ связи со всеобщей необразованностью,—все это породило необходимость организовать строгiй и сложный надзоръ за губернской администрацiей [3]). Необходимость такого надзора сознава-

---

[1]) Г. Павловъ-Сильванскiй—стр. 78.

[2]) Объ этомъ вопросѣ. — Полежаевъ — Журналъ Министерства Юстицiи за 1859 годъ.

[3]) Лешковъ—Русскiй Вѣстникъ 1859 г., т. 24 стр. 348—349.

лась и правительствомъ и многими представителями тогдашней администраціи, такъ извѣстный Курбатовъ въ своемъ проектѣ реформы администраціи [1]) указывая, что въ царствованіе Алексѣя Михайловича, при канцеляріи тайныхъ дѣлъ, было нѣсколько лицъ, посылавшихся для тайно нужныхъ посылокъ, совѣтуетъ примѣнять эту мѣру для наблюденія за дѣятельностью губернаторовъ. Въ своемъ проектѣ, говоря объ устройствѣ высшаго правительственнаго учрежденія — кабинетъ - коллегіума или архиканцеляріи, Курбатовъ говоритъ: „а въ нужнѣйшихъ дѣлахъ ради увѣданія и досмотра посылать изъ того правленія знатныхъ и вѣрнонадежныхъ особъ... посылаемымъ провѣдывать каковыми порядки управляютъ народъ и государственные сборы губернаторы, вице-губернаторы"... [2]).

Кромѣ этого образца, для надзора за мѣстной администраціей, былъ подъ руками и другой,—это шведскіе фискалы. Какъ мы увидимъ въ послѣдствіи Петръ Вел. воспользовался обоими образцами.

Губернаторъ становился все болѣе и болѣе начальникомъ данной губерніи, центральная власть въ большинствѣ случаевъ сносилась съ нимъ, на немъ лежала отвѣтственность за дѣятельность остальныхъ чиновъ областной администраціи и поэтому прежде всего и сильнѣе всего, необходимъ былъ надзоръ за нимъ. По замѣчанію проф. Градовскаго до Петра Вел. царила система довѣрія къ служилому классу, а съ Петра система организованнаго недовѣрія. Мнѣ для полноты характеристики остается прибавить, что недовѣріе это было вполнѣ основательно.

---

[1]) Павловъ—Сильванскій, «Проекты»... 48 стр.

[2]) И въ подтвержденіе основательности своего проекта Курбатовъ прибавляетъ: «въ древнихъ исторіяхъ есть писано, во время состоянія монархіи персидскія были для такихъ посылокъ... избранные вѣрнонадежные люди».

При изложеніи надзора за дѣятельностью губернаторовъ я долженъ прежде всего остановиться на учрежденіяхъ и лицахъ осуществлявшихъ надзоръ. До учрежденія сената таковымъ была ближняя канцелярія; ей одной были подчинены губернаторы и посылали по разнымъ вопросамъ доношенія [1]). Указомъ 22 февраля 1711 года объявлено: „опредѣлили быть для отлучекъ нашихъ правительствующій сенатъ для управленія", послѣ списка сенаторовъ въ этомъ же, учреждавшемъ сенатъ, указѣ устанавливается отношеніе губернатора (правда лишь Московскаго) къ сенату,—первый долженъ губерніею управлять и доносить второму. Указомъ 2 марта 1711 года объявлено: „повелѣваемъ всѣмъ, кому о томъ вѣдать надлежитъ, какъ духовнымъ, такъ и мирскимъ военнаго и земскаго управленія высшимъ и нижнимъ чинамъ, что мы... опредѣлили управительный сенатъ, которому всякъ и ихъ указамъ да будетъ послушенъ такъ, какъ Намъ Самому" [2]).

Затѣмъ другимъ указомъ того-же 2 марта набросана программа дѣйствій учрежденнаго сената, которая состоитъ: 1) въ поддержаніи правосудія, 2) комплектованіи и довольствіи арміи и въ 3) дѣятельности финансовой.

Но вѣдь на мѣстѣ, въ губерніи губернаторъ дѣлалъ тоже.

Эти три указа, по обычаю того времени, намѣчали лишь самыя общія черты новаго учрежденія, предоставляя дальнѣйшему законодательству и главнымъ образомъ практикѣ установить подробности. Выяснилось лишь слѣдующее: 1) что губернаторы должны испол-

---

[1]) Ближняя канцелярія: по краткости времени, въ теченіи котораго она осуществляла надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ и благодаря отсутствію помощниковъ, не сыграла никакой роли въ исторіи надзора за дѣятельностью губернаторовъ.

[2]) П. С. З. № 2328.

нять предписанія сената и вообще подчиняться сенату также, какъ самому монарху и 2) что губернаторы *во всѣхъ родахъ* своей дѣятельности подчинены сенату, который являясь начальникомъ губернаторовъ имѣетъ надзоръ за всѣми родами [1]) ихъ дѣятельности [2]), 3) по малолюдству сената и по разнообразію порученныхъ ему дѣлъ можно заключить, что онъ не предназначался для непосредственнаго управленія государственными дѣлами, а прямымъ его назначеніемъ былъ именно высшій надзоръ и контроль [3]) за дѣятельностью губернаторовъ, на плечахъ которыхъ держалась тогда вся тяжесть государственнаго управленія. Но затѣмъ съ помощью какихъ лицъ долженъ осуществляться надзоръ, каковы его средства, наконецъ условія привлеченія къ отвѣтственности и наказанія виновныхъ, — все это, въ значительной степени, должно было выяснить будущее.

Уже вскорѣ послѣ своего учрежденія сенатъ былъ настолько обремененъ дѣлами, что необходимо было что нибудь предпринять для его облегченія и въ концѣ 1712 г. дѣла, возбужденныя по донесеніямъ фискаловъ были переданы въ Расправную палату [4]), которая состояла при сенатѣ и какъ бы имъ заслонялась. Въ нее также передавалось большинство [5]) дѣлъ *судебныхъ*, поступавшихъ въ сенатъ, такимъ образомъ ей приходилось разбирать постоянно апелляціи на губернаторовъ. Указъ 1713 года, опредѣляющій дѣятельность расправной палаты говоритъ: „ежели кто будетъ бить челомъ о неправомъ вершеніи на губернаторовъ .... и по такимъ челобитнымъ, такія вершеныя дѣла брать въ расправную

---

[1]) П. С. З. по указу за № 2330 за дѣятельностью финансовой, военной и полицейской.

[2]) П. С. З. № 2330 особенно пункты 2-й и 6-й.

[3]) Градовскій, т. I. стр. 118.

[4]) Впрочемъ и изъ позднѣйшихъ указовъ видно, что фискальскія дѣла, вѣроятно важнѣйшія, рѣшались въ сенатѣ.

[5]) Лишь наиболѣе важныя рѣшалъ самъ сенатъ.

палату и указъ чинить" .... [1]). Изъ дальнѣйшихъ словъ того-же указа видно, что расправной палатѣ принадлежалъ надзоръ за быстротой рѣшенія судебныхъ дѣлъ губернаторами [2]); расправная палата посылала губернаторамъ *указы* и могла налать на нихъ штрафы (расправная палата существовала до учрежденія коллегій). То-же обстоятельство, которое вызвало передачу части сенатскихъ дѣлъ расправной палатѣ, заставило Петра Вел. повѣрку финансовыхъ отчетовъ, сперва возложить на особаго счетчика при сенатѣ, а потомъ передать Ближней канцеляріи (1714) г., которая по всѣмъ дѣламъ, касающимся контроля надъ финансовой дѣятельностью губернаторовъ, стала въ подчиненное положеніе по отношенію къ сенату [3]), по удачному выраженію одного современнаго изслѣдователя [4]), при контролѣ финансовой дѣятельности губернаторовъ, сенату принадлежала активная роль, ближней канцеляріи—пассивная [5]). Учрежденіе коллегій многое измѣнило въ организаціи надзора за губернаторами, прежде всего и главнымъ образомъ тѣмъ, что коллегіи стали въ непосредственное отношеніе къ губернаторамъ, которые были имъ подчинены во всѣхъ родахъ своей дѣятельности и лишь въ экстренныхъ случаяхъ, по дѣламъ, которыя „не прилежатъ" коллегіямъ „яко о начатіи какой войны, мора или замѣшанія или какихъ припадковъ" могли обращаться непосредственно къ сенату. Такимъ образомъ сенатъ освободился отъ

---

1) П. С. З. № 2710.

2) «А ежели люди станутъ приносить въ Расправной палатѣ челобитныя ... что губернаторы ... въ многопродолженное время по дѣламъ ихъ указу не чинятъ ... и такія челобитныя принимать ... и посылать къ губернаторамъ указы дабы по тѣмъ ихъ дѣламъ чинили указъ безволокитно ... и ...

3) Петровскій, О Сенатѣ, стр. 37.

4) Проф. Мрочекъ-Дроздовскій.

5) Так. образомъ на этотъ разъ Ближняя канцелярія сыграла роль въ дѣлѣ надзора за дѣятельностью губернаторовъ, но роль вспомогательную, второстепенную.

многихъ, непосильныхъ для него обязанностей и могъ больше сосредоточиться на функціи надзора; впрочемъ губернаторы фактически гораздо чаще сносились непосредственно съ сенатомъ, который почти одинаково въ продолженіи всего XVIII в. былъ обремененъ дѣлами. Въ 1722 году при сенатѣ учрежденъ генералъ-рекетмейстеръ, который долженъ былъ принимать жалобы отъ частныхъ лицъ на незаконность всякаго рода; дѣла попадали къ нему, пройдя уже всѣ инстанціи.

Въ томъ-же году учреждена сенатская контора въ Москвѣ, которая наблюдала за губернаторами ближайшихъ къ Москвѣ губерній и о замѣченномъ должна была доносить сенату, не имѣя, однако, права сама штрафовать губернаторовъ. Въ то время, когда сенатъ вмѣстѣ съ Дворомъ переѣзжалъ въ Москву, такая контора образовывалась въ Петербургѣ.

При Сенатѣ была канцелярія, черезъ которую проходили всѣ дѣла прежде чѣмъ попасть собственно въ сенатъ. Канцелярія эта раздѣлялась на столы, между которыми безо всякой системы, по чисто случайнымъ обстоятельствамъ распредѣлялись дѣла: 1) въ секретный столъ въ числѣ разныхъ важныхъ дѣлъ подавались донесенія губернаторовъ, 2) Приказный столъ вѣдалъ Московскую губернію (и другія дѣла). 3) Губернскій столъ—остальныя губерніи (и другія дѣла). Кромѣ этихъ были и еще столы.

Таково распредѣленіе губернскихъ дѣлъ въ первое время по учрежденіи сената, но оно впослѣдствіи часто и многократно измѣнялось по чисто внѣшнимъ причинамъ.

Въ сенатѣ дѣла рѣшались до 1714 года единогласно, каковой порядокъ имѣетъ существенные недостатки, особенно въ сколько нибудь многолюдной коллегіи, съ этого же времени и до раздѣленія сената при Екаринѣ II-ой на департаменты [1]) по большинству голосовъ.

[1]) Петровскій—О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго.

По Петровскому законодательству лишь сенатъ могъ штрафовать губернаторовъ (расправная палата представлявшая изъ себя учрежденіе тѣснѣйшимъ образомъ связанное съ сенатомъ, какъ сказано, тоже пользовалась этимъ правомъ) и впослѣдствіи, при преемникахъ Петра Великаго, правило это подтверждалось неоднократно и соблюдалось, въ большинствѣ случаевъ; сенату же принадлежало право освобождать губернаторовъ отъ назначенныхъ наказаній [1]).

Роль коллегій ограничивалась обыкновенно доведеніемъ до свѣдѣнія Сената о бездѣйствіи или злоупотребленіи губернаторовъ. Но были промежутки времени когда и коллегіямъ давалось право налагать на нихъ наказанія, правда, по большей части лишь тогда, когда губернаторы подлежали денежнымъ штрафамъ, т. е. слабѣйшимъ наказаніямъ [2]). Такое уничтоженіе единства надзора имѣло существенные недостатки и держалось обыкновенно не долго. Подъ вліяніемъ мысли о необходимости уменьшить безнаказанность губернаторовъ, усилить ихъ отвѣтственность, увеличивъ число могущественныхъ органовъ надзора, законодатель расширялъ указаннымъ образомъ права коллегій, подъ вліяніемъ-же мысли о необходимости усиленія и возвышенія должности губернатора, возвращался къ старому порядку, предоставляя наложеніе взысканій на губернаторовъ лишь сенату.

Все время до учрежденія 1775 г. сенатъ продолжалъ быть центральнымъ и главнѣйшимъ органомъ надзора за дѣятельностью губернаторовъ (какъ на исключеніе можно указать на кабинетъ Анны Ивановны, который игралъ большую роль въ дѣлѣ надзора за губернаторами, уменьшая тѣмъ значеніе сената), что под-

[1]) Сенатскій Архивъ, томъ II, стр. 63.
[2]) П. С. З. №№ 7240 и 9355.

тверждается многочисленными указами, напр.: Наказъ губернаторамъ 1728 г. [1]) говоритъ, что „бить челомъ на губернатора въ обидахъ“ надо сенату; по наставленію губернаторамъ 1764 года [2]): „губернаторъ... состоять имѣетъ подъ собственнымъ Нашимъ и сената Нашего вѣдѣніемъ, почему и указы только отъ Насъ и сената Нашего пріемлетъ“. По этому наставленію сенатъ уже является единственнымъ учрежденіемъ, имѣвшимъ право самостоятельнаго контроля надъ дѣятельностью губернаторовъ, коллегіи же играли только служебную роль,— такое положеніе сената создалось еще при Елизаветѣ, когда съ сенатомъ, всецѣло и энергично управлявшимъ государствомъ не могло, конечно, конкурировать какое-либо другое учрежденіе въ дѣлѣ надзора за губернаторами. Несмотря на сложность своихъ обязанностей и активность своей роли сенатъ нерѣдко обнаруживалъ весьма тонкое, весьма правильное пониманіе сущности своихъ отношеній къ губернаторамъ. Желая снять съ себя всякую отвѣтственность губернаторы часто по самымъ пустымъ дѣламъ обращались за указаніемъ къ сенату, но тотъ требовалъ отъ нихъ извѣстной самостоятельности дѣйствій и настаивалъ, чтобы они безъ нужды его не безпокоили мелкими дѣлами управленія, очевидно имѣя въ виду, что главнѣйшее его назначеніе есть общее наблюденіе и надзоръ.

Какую же роль играли коллегіи? Не имѣя въ большинствѣ случаевъ самостоятельнаго значенія въ дѣлѣ надзора за губернаторами, коллегіи являлись дѣятельными помощниками сената. Губернаторамъ строго предписывалось отвѣчать на указы коллегій, не обращаться помимо ихъ къ сенату, по дѣламъ которыя отъ нихъ зависятъ, посылать имъ различныя вѣдомости и пр. [3]).

---

[1]) Наказъ губернаторамъ 1728 г., пунктъ 8.
[2]) Наставленіе 1764 г., пунктъ 1.
[3]) П. С. З. №№ 3196, 3333, 4100 и др.

Коллегiи же получили право посылать губернаторамъ указы. Такимъ образомъ всѣ коллегiи должны были войти въ непосредственное сношенiе съ губернаторами, но для исторiи губернскихъ учрежденiй вообще и для исторiи губернаторской должности особенно наибольшее значенiе имѣла камеръ-коллегiя, которой губернаторы должны были рапортовать о разныхъ сборахъ [1]) и которая должна была имѣть „наибольшую корреспонденцiю съ губернаторами" и могла не только требовать отъ нихъ отвѣтовъ по дѣламъ ея касающимся, но и подавать губернаторамъ совѣты. Наконецъ камеръ-коллегiя должна была „по должности своей имѣть смотрѣнiе за губернаторами .... крѣпкое, дабы всѣ .... сборы по окладамъ собраны были сполна" [2]). Такимъ образомъ камеръ-коллегiя являлась органомъ надзора за важнѣйшей дѣятельностью губернатора—за сборомъ доходовъ.

Въ тѣсныхъ отношенiяхъ съ губернаторами была также и юстицъ-коллегiя; въ качествѣ аппеляцiонной инстанцiи, для суда губернатора, она контролировала его судебную дѣятельность, но кромѣ того ей-же были переданы, по уничтоженiи расправной палаты, дѣла, за исключенiемъ важнѣйшихъ, возникавшiя по донесенiямъ фискаловъ.

Большинство дѣлъ этого рода раскрывали злоупотребленiя губернскихъ чиновниковъ, и поэтому рѣшенiе ихъ въ томъ или другомъ смыслѣ не могло не отражаться на губернаторахъ, такъ какъ до центральныхъ учрежденiй доходили лишь тѣ фискальскiя дѣла, въ разсмотрѣнiи которыхъ, губернаторами или было отказано или которыя были вершены несправедливо, слѣдовательно тутъ осуществлялся контроль надъ дѣятельностью губернаторовъ по разбору дѣлъ начинавшихся

---

1) Наказъ губернаторамъ 1728 г., пункты 20 и 33.
2) Наказъ губернаторамъ 1728 г., пунктъ 25.

фискалами; вскорѣ часть этихъ дѣлъ перешла въ ревизіонъ-коллегію. По сдачѣ-же должности губернаторы подавали въ юстицъ-коллегію вѣдомости о судныхъ и розыскныхъ дѣлахъ.

Военная коллегія контролировала дѣятельность губернаторовъ въ качествѣ начальниковъ гарнизоновъ и затѣмъ совмѣстно съ камеръ-коллегіей наблюдала за своевременнымъ сборомъ подушной подати; поэтому губернаторы должны были посылать періодическіе рапорты о сборѣ подушной подати и военной и камеръ-коллегіямъ одновременно.

Штатсъ конторъ-коллегія, бывшая центральнымъ расходнымъ казначействомъ, вѣдала надзоръ за своевременной присылкой губернаторами слѣдуемыхъ денегъ [1]).

Черезъ нѣсколько дней по учрежденіи сената учреждены фискалы (2 марта); черезъ три дня послѣ ихъ учрежденія въ самыхъ общихъ чертахъ изложена организація и дѣятельность этого института, при чемъ сразу-же выдвинулось значеніе фискаловъ, въ качествѣ органовъ, содѣйствующихъ сенату въ надзорѣ за губернскимъ управленіемъ. Указъ этотъ [2]) устанавливаетъ цѣпь фискаловъ, 1) во главѣ стоитъ оберъ-фискалъ, 2) подъ нимъ провинціалъ-фискалы, 3) у каждаго дѣла по одному фискалу, которые подъ собою имѣютъ 4) нѣсколько „нижнихъ фискаловъ“.

Дѣятельность фискаловъ: „тайно надъ всѣми дѣлами надсматривать и провѣдывать про неправный судъ, такоже въ сборѣ казны и прочаго (т. е. какъ разъ предписывается надзоръ за тѣми дѣлами, которыя составляли функціи губернатора) и кто неправду учинитъ, то долженъ фискалъ позвать его передъ Сенатъ (какой

[1]) Во время своего краткаго существованія ревизіонъ коллегія тоже надзирала за финансовой дѣятельностью губернатора и особенно слѣдила за отчетностью.

[2]) П. С. З. № 2331.

степени ни есть, т. е. самыхъ высшихъ чиновниковъ, а слѣдовательно и губернаторовъ) и тамо его уличать".

Такимъ образомъ этими указами созданы были дѣятельные помощники сената по надзору за управленіемъ и судомъ вообще, и за губернаторскимъ управленіемъ и судомъ въ частности. Законодатель, какъ можно видѣть изъ приведенныхъ указовъ, установилъ лишь самыя общія черты института фискаловъ, предоставляя дальнѣйшее его развитіе законодательству и практикѣ сената. И дѣйствительно, и законодательство и практика немало занимались этимъ институтомъ и создали ему очень опредѣленное юридическое положеніе. Въ указѣ 1714 года (17 марта) уже подробнѣе и обстоятельнѣе развивается предметъ вѣдѣнія фискаловъ, охватывая всю дѣятельность губернаторовъ, при чемъ строго опредѣляется іерархическая послѣдовательность подачи доносовъ, — провинціалъ-фискалъ долженъ доносить губернатору: „А буде губернаторъ... розыскъ чинить будетъ неправой-же, или самъ впадетъ въ какое прегрѣшеніе, и о томъ провинціалъ-фискалу писать къ оберъ-фискалу съ товарищи, а ему доносить въ сенатъ".

Въ этомъ-же указѣ прибавлено,—„въ дѣлахъ взысканіе имѣть съ 1700 году, а далѣ не починать". Такимъ образомъ были установлены: 1) предметъ надзора, 2) порядокъ донесеній и 3) предѣлы надзора во времени.

Указъ 1717 г. [1]) не измѣнивъ сущности института установилъ лишь нѣкоторыя измѣненія въ порядкѣ подачи доносовъ; такъ провинціалъ-фискалы должны были теперь доносить не „оберъ-фискалу съ товарищи", а въ канцелярію сената. Практикѣ пришлось разъяснить и развить еще больше чѣмъ приведеннымъ и другимъ указомъ. Отвѣчая на вопросы перваго оберъ-фискала Былинскаго сенатъ указалъ какъ въ ка-

---

[1]) П. С. З. № 3081.

кихъ случаяхъ и съ какими полномочіями должны дѣйствовать фискалы. По справедливому замѣчанію профессора Градовскаго главнымъ лицомъ системы фискаловъ—былъ провинціалъ-фискалъ, который игралъ такую же важную роль въ надзорѣ за областнымъ управленіемъ, какъ губернаторъ въ самомъ этомъ областномъ управленіи.

Въ 1719 году при передачѣ фискальскихъ дѣлъ въ юстицъ-коллегію, ей-же былъ подчиненъ и оберъ-фискалъ. Дѣятельность фискаловъ оказалась не чужда многихъ злоупотребленій и очень любопытно, что Петръ приписалъ это тому, что фискалы были взяты изъ людей низкаго происхожденія, неранговыхъ и поспѣшилъ исправить ошибку,—въ указѣ 1723 года 22 февраля говорится: „понеже фискалы въ началѣ распорядка статскихъ дѣлъ въ скорости выбраны были изъ самыхъ нижнихъ людей... которые нынѣ явились въ великихъ преступленіяхъ и злодѣйствахъ... нынѣ фискалы опредѣлены изъ знатныхъ офицеровъ“.

Въ 1723 году назначенъ главой фискаловъ генералъ-фискалъ. Съ учрежденіемъ генералъ-прокурора фискалы были подчинены ему.

Не останавливаясь больше на этихъ и другихъ, неуказанныхъ мною измѣненіяхъ, которыя претерпѣвали фискалы, такъ какъ измѣненія эти были чисто формальнаго свойства, не измѣняя сущности института и его надзора за губернаторами, я упомяну лишь объ указѣ Екатерины І-й въ 1725 году [1]), въ которомъ наиболѣе полно и обстоятельно вылился институтъ фискаловъ; значеніе этого указа чисто систематизаціонное; онъ не внесъ ничего новаго. Я не остановился своевременно и въ своемъ мѣстѣ на земскихъ фискалахъ, во первыхъ потому, что о нихъ упомянуто

---

[1]) № 4698. П. С. З.

выше и во вторыхъ, что служитъ важнѣйшей причиной, потому что они не существовали и указъ о нихъ остался на бумагѣ [1]).

Съ учрежденіемъ прокуратуры фискалы оттѣсняются на задній планъ, становятся, до извѣстной степени даже излишними, такъ какъ многія функціи ихъ дѣятельности переходятъ къ прокурорамъ [2]). Просуществовали фискалы до учрежденія о губерніяхъ 1775 года, причемъ вторую и большую часть періода своего существованія про нихъ именно можно сказать лишь, что они существовали, а отнюдь не жили и дѣйствовали [3]).

Въ числѣ лицъ помогавшихъ сенату въ надзорѣ за администраціей вообще и за мѣстной администраціей въ частности, были прокуроры. Этотъ институтъ оказался гораздо жизненнѣе института фискаловъ и игралъ большую роль въ теченіи всего разсматриваемаго нами періода. Дѣятельность прокуроровъ фактически хотя и очень сближается съ дѣятельностью фискаловъ, но она основана на другомъ принципѣ.

Сущность фискальской должности — тайный досмотръ, тайное провѣдываніе про совершонныя преступленія. Фискалъ долженъ былъ быть всюду, гдѣ онъ могъ добыть нужныя свѣдѣнія, для обнаруженія злоупотребленій и уличенія кого-либо. Прокуроры же осуществляли гласный надзоръ за должностными лицами и учрежденіями, имѣя право вмѣшиваться, извѣстнымъ образомъ, въ дѣятельность тѣхъ и другихъ, предупреждая совершеніе нѣкоторыхъ дѣйствій, а въ случаѣ совершившихся

---

[1]) См. у г. Петровскаго.

[2]) Петровскій, о Сенатѣ, стр. 156.

[3]) Я не останавливаюсь на генералъ-ревизорѣ, оберъ-секретарѣ и штабъ-офицерахъ гвардіи, въ роли надзирателей за сенатомъ потому, что они хотя и существовали не только на бумагѣ, и должны были содѣйствовать сенату въ надзорѣ за исполненіемъ его указовъ и проч., но сколько нибудь серьезнаго значенія ихъ дѣятельность не имѣла.

злоупотребленій должны были доносить въ установленномъ порядкѣ. Такимъ образомъ фискалы содѣйствовали лишь надзору карательному, если такъ можно выразиться, а прокуроры и карательному и предупредительному. Во главѣ прокуратуры стоялъ генералъ-прокуроръ, который долженъ былъ смотрѣть „чтобы въ Сенатѣ не на столѣ только дѣла вершились, но самымъ дѣйствіямъ по указамъ исполнялись, въ чемъ онъ долженъ спрашивать у тѣхъ кто на что указы получилъ", конечно будучи облеченъ такою властью, имѣя помощниковъ на мѣстахъ въ лицѣ фискаловъ, а потомъ и губернскихъ прокуроровъ [1]), генералъ-прокуроръ игралъ весьма значительную роль въ дѣлѣ надзора за дѣятельностью губернаторовъ [2]).

Для надзора за дѣятельностью губернаторовъ, первое время по учрежденіи генералъ-прокурора, не было особыхъ прокуроровъ въ губерніяхъ, были лишь прокуроры надворныхъ судовъ, которые наблюдали за дѣятельностью этихъ судовъ. Но съ уничтоженіемъ Петровскихъ губернскихъ учрежденій и съ усиленіемъ власти губернатора вполнѣ естественно было создать губернскаго прокурора, которому въ 1733 году дана инструкція „смотрѣть накрѣпко, дабы губернаторъ съ товарищи должность свою хранили и въ званіи своемъ *во всѣхъ дѣлахъ* истинно и ревностно, безъ потерянія времени *всѣ дѣла* порядочно отправляли по регламенту и указамъ" [3]). Такимъ образомъ прокуроръ долженъ былъ имѣть надзоръ за всѣми родами дѣятельности губернатора.

Эта же инструкція указываетъ, что въ частности и въ особенности прокуроры должны были обратить

---

[1]) Указы о губернскихъ прокурорахъ въ 1731 и 1733 годахъ. №№ 5736, 6475.

[2]) Проф. Энгельманъ преувеличиваетъ вообще значеніе ген.-прокур., das Staatsrecht des Russichen Reiches § 35; правильнѣе у проф. Градовскаго—«Высшая админ. и генер.-прокуроры».

[3]) П. С. З. № 6475.

вниманіе на финансовую дѣятельность губернатора, на правосудіе и проч.

Прокуроры подавали о замѣченномъ донесенія генералъ-прокурору, который уже для рѣшенія передавалъ дѣла по принадлежности въ коллегіи или сенатъ [1]), такимъ образомъ изъ этого указа ясно видна служебная, вспомогательная роль прокуроровъ въ организаціи надзора за дѣятельностью губернаторовъ, но въ этой своей вспомогательной роли они обладали большими полномочіями, имѣя право протестовать противъ дѣйствій губернатора „въ судахъ и расправахъ", останавливая этимъ данныя дѣйствія и перенося ихъ такимъ образомъ на усмотрѣніе высшей инстанціи.

Значеніе губернскихъ прокуроровъ не только не уменьшалось впослѣдствіи, но даже увеличивалось, по крайней мѣрѣ юридически.

Создался порядокъ, по которому всякое рѣшеніе губернскаго присутственнаго мѣста не могло быть приводимо въ исполненіе, пока оно не было представлено прокурору и пока прокуроръ съ нимъ не согласился,—нарушеніе этого порядка вызвало подтвердительный указъ сената въ 1767 году [2]). При перечисленіи лицъ, служившихъ для надзора за губернаторами, надо упомянуть еще: 1) о воинскихъ чинахъ—генералахъ, офицерахъ и солдатахъ, 2) о сенаторахъ и 3) о комиссарахъ. Создавъ фискаловъ и прокуроровъ законодатель все еще не былъ удовлетворенъ положеніемъ надзора за губернаторами и принялъ странную, на нашъ современный взглядъ, мѣру [3]),—въ указѣ 1724 г. [4]) читаемъ, „когда

[1]) П. С. З. № 6475, пунктъ 2-й.

[2]) П. С. З. № 12867.

[3]) При Петрѣ бывали случаи, что сенаторовъ судила военная комиссія—изъ капитановъ и поручиковъ, конечно это точно также какъ и предоставленіе офицерамъ и даже солдатамъ гвардіи надзора за губернаторами объясняется главн. образ. тѣмъ, что они нерѣдко были лучшими во всѣхъ смыслахъ представителями тогдашней интеллигенціи.

[4]) П. С. З. № 4535.

изъ сената или изъ коллегій и канцелярій къ губернаторамъ и воеводамъ и прочимъ управителямъ присылаться будутъ о какихъ дѣлахъ указы, а оные по тѣмъ указамъ отправленіе будутъ *чинить медленно* тогда полковникамъ .... а въ небытность ихъ оставшимъ офицерамъ, ежели увидятъ или увѣдаютъ .... оные управители, что чинить станутъ въ противность тѣхъ указовъ .... о томъ имъ развѣдавъ подлинно, писать въ тѣ мѣста откуда какіе указы будутъ присланы", т. е. въ сенатъ или въ коллегіи, такъ какъ лишь эти учрежденія могли посылать губернатору указы. Но кромѣ этихъ мѣстныхъ воинскихъ чиновъ правительство широко пользовалось и другими офицерами и даже солдатами для надзора за дѣятельностью губернаторовъ. Для производства ревизій мѣстнаго управленія, особенно финансовой его стороны и для понужденія губернской администраціи къ скорѣйшему выполненію возложенныхъ на нее дѣлъ было командировано при Петрѣ В. и его преемникахъ весьма значительное число военнослужащихъ, причемъ въ большинствѣ случаевъ это были гвардейскіе солдаты. Командированныя лица снабжались обыкновенно обширными полномочіями—до права держать губернаторовъ подъ арестомъ включительно. И дѣйствительно и офицеры и даже солдаты нерѣдко примѣняли эту мѣру по отношенію къ высшимъ чинамъ областной администраціи [1]). Я уже упомянулъ выше о проектѣ Курбатова относительно надзора за дѣятельностью губернаторовъ съ помощью посылаемыхъ изъ „архиканцеляріи" „вѣрнонадежныхъ людей". Весьма вѣроятно, что этотъ проектъ легъ въ основаніе указа Петра о сенатскихъ ревизіяхъ, по которому „для смотрѣнія всякихъ дѣлъ въ губерніяхъ и провинціяхъ, чтобъ во всякихъ дѣлахъ была правда,

[1]) Богословскій.—Областная реформа Петра Великаго, стр. 310—317; П. С. З. № 8609 и др.

посылать каждый годъ изъ сенатскихъ членовъ по одному". ... Но въ царствованіе Петра не было произведено ни одной сенаторской ревизіи. Коммиссары отъ губерній, предназначенные лишь служить передаточной инстанціей, благодаря практикѣ сената, наблюдали также, чтобы указы, посылавшіеся губернаторамъ, исполнялись какъ можно скорѣе. Съ 1756 года (19 ноября) иногда являются въ качествѣ фактическихъ контролеровъ дѣятельности губернаторовъ „главные сыщики воровъ и разбойниковъ", распоряженія которыхъ губернаторы должны были исполнять безпрекословно [1]).

Уже изъ перечисленія учрежденій и лицъ, отправлявшихъ надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ, достаточно выяснилось, что контролировалась вся совокупность губернаторской дѣятельности, хотя нельзя не признать, что наибольшее вниманіе законодателя было сосредоточено на финансовой дѣятельности губернатора, какъ на важнѣйшей его функціи. Высказанное мною сейчасъ положеніе будетъ подтверждаться ниже при изложеніи средствъ надзора.

Забѣгая нѣсколько впередъ, я замѣчу, что наибольшее число средствъ давалъ законодатель именно для надзора за финансовой дѣятельностью губернаторовъ. При изложеніи средствъ, содѣйствовавшихъ центральнымъ учрежденіямъ отправлять надзоръ за губернаторами, можно ихъ для удобства перечисленія соединить въ нѣсколько группъ:

I. Различныя донесенія губернаторовъ, какъ непеіодическаго такъ и періодическаго характера. Къ первымъ принадлежатъ напр. донесенія о полученіи какого либо указа, почему по этому указу неисполнено немедленно; донесенія сенату о разныхъ чрезвычайныхъ происшествіяхъ, отвѣты губернаторовъ на запросы се-

[1]) Лешковъ—«Русскій Вѣстникъ», т. 46, стр. 172.

ната и т. под. [1]). Ко вторымъ—всякаго рода отчетность губернатора и особенно финансовая. До учрежденія сената ревизія финансоваго управленія была поручена Ближней канцеляріи, куда губернаторы и должны были посылать третныя и годовыя вѣдомости; по учрежденіи сената это дѣло перешло въ его руки (при участіи ближней канцеляріи, которая получила подчиненное значеніе). Особенно большое вниманіе сенатъ обратилъ на отчетность губернаторовъ [2]) въ 1714 г. когда потребовалъ себѣ отъ нихъ „вѣдомостей о всякихъ сборахъ и расходахъ съ 1701 по 1714 г.", т. е. даже за много лѣтъ, когда губерній и губернаторовъ не существовало, причемъ сенатъ въ 22-хъ пунктахъ изложилъ вопросы, на которые предстояло отвѣтить губернаторамъ. Въ томъ же 1714 году сенатъ приказалъ губернаторамъ подавать себѣ полугодичныя вѣдомости, содержавшія полный отчетъ по общегубернскому управленію [3]). Иногда же при сборѣ свѣдѣній о финансахъ для какихъ либо спеціальныхъ цѣлей, требовались подлинныя приходо-расходныя книги. Позднѣйшее законодательство повторяло неоднократно о присылкѣ губернаторами періодическихъ отчетовъ, число которыхъ все увеличивалось и увеличивалось [4]). Наказъ губернаторамъ 1728 г. установилъ болѣе краткіе періоды отчетности по сбору разныхъ денегъ, въ томъ числѣ и подушной подати, а

---

[1]) П. С. З. №№ 3333 и др. Сенатскій Архивъ т. III, стр. 49 и т. IV, стр. 22.

[2]) П. С. З. № 2774.

[3]) П. С. З. №№ 2774, 2776 и др.

[4]) Законъ нерѣдко чрезвычайно подробно регламентировалъ отчетность, указывая обстоятельно тѣ свѣдѣнія какія должна была заключать въ себѣ присылаемая вѣдомость; такъ напр. рапорты губернаторовъ въ камеръ-коллегію о доходахъ и расходахъ должны были содержать нижеслѣдующее: 1) окладъ сборовъ; за кѣмъ и съ какого времени эти сборы на откупѣ; 2) сполна ли собрано, а если не сполна то почему, и какъ взыскиваются недоимки; 3) сколько во всей губерніи денежной казны остаточной отъ прошлой трети; 4) что израсходовано и на основаніи чьихъ распоряженій (П. С. З. № 6649).

именно „рапорты“, представлявшіе изъ себя краткую вѣдомость о приходѣ, должны были присылаться ежемѣсячно; кромѣ того оставлены и третныя вѣдомости. Различнаго рода вѣдомости посылались не только въ сенатъ, но и въ другія центральныя учрежденія, — коллегіи, канцеляріи и пр. [1]), причемъ присылка ихъ далеко не всегда устанавливалась закономъ, для этого достаточно было простого требованія президента подлежащей коллегіи [2]); такой порядокъ послужилъ одной изъ причинъ крайняго увеличенія отчетности. Хотя эта періодическая отчетность губернаторовъ и была далека отъ идеала, но все-же установленіе ея на опредѣленныхъ началахъ представляетъ въ дѣлѣ отчетности значительный шагъ впередъ по сравненію съ XVII вѣкомъ. Законодательствомъ 30-хъ годовъ XVIII в. было установлено, что по сдачѣ своей должности губернаторъ долженъ былъ пріѣхать въ столицу и представить соотвѣтственные отчеты въ сенатъ и въ военную, камеръ и юстицъ коллегію. Подобный же способъ провѣрки областныхъ администраторовъ широко примѣнялся къ воеводамъ XVII в. Неисправность въ отчетности и опозданіе въ присылкѣ ея влекли за собою для губернаторовъ строгія наказанія.

II. Жалобы и доносы частныхъ лицъ; для пріема жалобъ учреждена была при сенатѣ особая должность генералъ-рекетмейстера. Послѣдующее же законодательство предписывало обращаться съ жалобами непосредственно въ сенатъ, причемъ категорически опредѣляется, что можно жаловаться на незаконность дѣйствій губернаторовъ, а также вообще на всякаго рода обиды [3]).

Что касается доносовъ то они были излюбленнымъ

---

[1]) П. С. З. № 3196.
[2]) П. С. З. № 6104.
[3]) Наказъ 1728 г. пункт. 8.

средствомъ правительственнаго надзора XVIII вѣка. Правительство предписывало доносъ какъ обязанность и кромѣ того старалось привлекать къ нему и развивать его обѣщаніемъ значительныхъ выгодъ [1]). Можно ли винить за это правительство? Не думаемъ, такъ какъ злоупотребленія администраціи и всеобщее безправіе были столь велики, что для борьбы съ этимъ зломъ необходимо было мобилизовать всѣ возможныя средства, напречь всѣ силы, стать на военную ногу, а при такой обстановкѣ быть слишкомъ разборчивымъ, значитъ лишить себя средствъ борьбы и обречь на полное бездѣйствіе. Конечно такой критерій оппортунизма совершенно недопустимъ въ нормальное, спокойное время, при установившемся болѣе или менѣе удовлетворительно ходѣ административной машины.

III. Наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ для контроля дѣятельности губернатора служили донесенія фискаловъ и прокуроровъ, какъ лицъ спеціально у этого дѣла поставленныхъ и облеченныхъ извѣстными полномочіями. Пользованіе донесеніями этихъ лицъ для сената и коллегій являлось даже обязательнымъ, такъ какъ въ случаѣ „не учиненія рѣшенія" сенатомъ или коллегіями, таковыя донесенія могли доходить черезъ генералъ-фискала или генералъ-прокурора до Верховной Власти, что конечно заставляло сенатъ и коллегіи относиться къ нимъ съ большимъ вниманіемъ. До насъ дошли многочисленныя свѣдѣнія, указывающія на то, что многіе прокуроры и фискалы (послѣдніе особенно въ первое время своего существованія) были очень дѣятельны и своими донесеніями раскрыли немало злоупотребленій губернаторовъ, такъ что несомнѣнно самымъ важнымъ средствомъ для надзора за губернаторами были донесенія этихъ должностныхъ лицъ, тогда

[1]) Богословскій—Областная реформа Петра Вел. стр. 301.

какъ отчетность имѣя формальный характеръ, мало содѣйствовала раскрытію истины; пользованіе же правомъ частныхъ жалобъ было затруднительно въ виду низкаго правового развитія общества и всеобщей необразованности. Впрочемъ нельзя не замѣтить, что прокуроръ, имѣя постоянное мѣстопребываніе въ губернскомъ городѣ, часто не имѣлъ возможности подмѣтить тѣ или другія злоупотребленія губернскихъ властей, творившіяся внѣ губернскаго города, что конечно отражалось неблагопріятно на донесеніяхъ прокуроровъ, въ качествѣ средства для надзора за дѣятельностью губернаторовъ.

IV. Крупную роль въ дѣлѣ надзора всегда играютъ ревизіи,—это одно изъ вѣрнѣйшихъ его средствъ приносящее особенную пользу при плохой постановкѣ права жалобъ. Конечно многое зависитъ отъ того, кто производитъ ревизію,—необходимо самостоятельное положеніе ревизора и подлежащая его подготовка. Съ этой точки зрѣнія Петровское законодательство совершенно правильно отнеслось къ данному вопросу, возложивъ ревизіи губерній на сенаторовъ, которымъ придавались въ помощь чиновники отъ различныхъ коллегій. Кромѣ того законодатель предусматривалъ производство ревизій мѣстнаго управленія высшими военными чинами, которые въ большинствѣ случаевъ были достаточно освѣдомлены въ дѣлахъ гражданскаго управленія. Въ дѣйствительности же ревизіи производились и другими лицами, среди коихъ мы находимъ много оберъ-офицеровъ и еще больше гвардейскихъ солдатъ; правда по своему времени это все были люди интеллигентные, но конечно въ большинствѣ случаевъ они врядъ-ли были основательно знакомы съ ходомъ мѣстнаго управленія.

Обнаруженныя упущенія и злоупотребленія губернаторовъ вызывали привлеченіе ихъ къ отвѣтственности и наложеніе на нихъ взысканія. Хотя, какъ сказано

выше, существовалъ надзоръ за всѣми родами дѣятельности губернаторовъ, но особенно обращалъ законодатель вниманіе отправлявшихъ надзоръ учрежденій и лицъ, на важнѣйшія губернаторскія обязанности, на заботы по комплектованію арміи и сбору доходовъ, при нарушеніи ихъ наиболѣе часто губернаторы дѣйствительно привлекались къ отвѣтственности, причемъ любопытно, что ближайшіе помощники губернаторовъ — вице-губернаторы, губернаторскіе товарищи и чины губернскихъ канцелярій (секретари, подъячіе) раздѣляли отвѣтственность губернаторовъ [1]). Наказаніями, по большей части назначавшимися закономъ для губернаторовъ за преступленія и непорядки, были: 1) Денежные штрафы [2]) и очень приближавшіеся къ нимъ правежъ денегъ съ крестьянъ принадлежавшихъ губернатору, посылки на ихъ счетъ въ губерніи курьеровъ и т. п. 2) арестъ [3]), иногда соединявшійся съ правежомъ [4]) (въ этомъ послѣднемъ случаѣ примѣнялось собственно не наказаніе, а обычное Московское средство взысканія недоимокъ), 3) смѣна [5]) съ губернаторскаго поста; бывали нерѣдко случаи, когда два изъ этихъ наказаній и даже всѣ три назначались одновременно, но иногда этимъ дѣло не ограничивалось,—губернаторы подвергались и общимъ уголовнымъ наказаніямъ до смертной казни включительно.

---

[1]) Напр. по одному указу 1739 г. (П. С. З. № 7946) въ случаѣ наложенія денежнаго штрафа на чиновъ мѣстнаго управленія онъ распредѣлялся такимъ образомъ — $^1/_2$ съ губернатора, $^1/_4$ съ вице-губернатора; $^2/_{12}$ съ секретаря и $^1/_{12}$ съ подъячаго—никто не избѣгалъ отвѣтственности.

[2]) П. С. З. №№ 2776, 2483, 8009; 10810; Сенатскій Архивъ т. II, стр. 63 и пр.

[3]) П. С. З. № 2483.

[4]) П. С. З. № 2758,—въ случаѣ неисправнаго сбора губернаторами необходимыхъ для флота и арміи средствъ и если губернаторы начнутъ отговариваться «...недоборами и иными темными отговорками... кто такую темную отговорку учинитъ взять за арестъ и править не щадя».

[5]) Наказъ губернаторамъ 1728 года, пунктъ 8-й.

Затѣмъ во многихъ указахъ крайне щедро расточались обѣщанія „жестокаго наказанія" и другія угрозы строгой кары [1]).

Выше мы указали уже положительныя стороны денежныхъ штрафовъ,—этой излюбленной кары XVIII вѣка за служебныя преступленія и упущенія губернаторовъ, — остается прибавить немного. Не заключая въ себѣ ничего унижающаго, обиднаго, безчестящаго, значительные денежные штрафы (въ сто, двѣсти, тысячу и больше рублей) были въ тоже время достаточно чувствительны для губернаторовъ. Не лишая государства полезныхъ, хотя и не безупречныхъ слугъ, какъ то сдѣлала бы смертная казнь, галеры и проч., штрафы были уздой, сдерживавшей губернаторовъ, которые начинали слишкомъ ужъ служить своимъ интересамъ, пренебрегая пользами и нуждами государства.

При наложеніи денежнаго взысканія губернаторамъ иногда напоминалось, чтобы они не вздумали разложить наложенный на нихъ штрафъ на губернію, за такое упорное желаніе избѣжать заслуженной кары имъ грозило обыкновенно болѣе тяжелое наказаніе [2]). Къ сожалѣнію иногда денежныя взысканія, налагавшіяся на губернаторовъ, обращались въ фикцію, такъ какъ бывали случаи, что ихъ предписывалось взыскивать, даже правежомъ, съ крестьянъ, принадлежавшихъ губернатору.

Фактически дѣло могло представляться и нерѣдко представлялось такъ: губернаторъ вопреки указамъ, не дославъ куда слѣдуетъ положенной суммы денегъ, взялъ себѣ жалованье, тогда предписывается взыскать это жалованье съ крестьянъ губернатора, а если тѣ не захотятъ платить, ставить ихъ на правежъ. Конечно по взгляду законодателя тутъ было ничто иное, какъ

---

[1] П. С. З. № [illegible].
[2] П. С. З. № [illegible].

штрафъ съ имущества губернатора, но страдалъ отъ этого большей частью, не губернаторъ, который съ помощью тѣхъ же палокъ могъ иногда взять съ крестьянъ такой же оброкъ, какой тѣ платили обыкновенно.

Хотя арестъ, какъ наказаніе, не представлялъ многихъ выгодъ денежнаго штрафа, но за то онъ былъ болѣе суровою карой и правительство прибѣгало къ нему весьма охотно. Губернаторы заключались подъ арестъ обыкновенно различными посланцами сената (часто даже солдатами гвардіи), иногда на нихъ налагались оковы и обыкновенно они держались довольно продолжительные сроки (нѣсколько мѣсяцевъ), впредь до исправленія невѣрной или неряшливой отчетности, или до представленія различныхъ недоимокъ. Только что предъ нами прошла картина юридическаго положенія надзора за дѣятельностью губернаторовъ до учрежденія о губерніяхъ 1775 г.; но при юридической работѣ вообще, а при историко-юридической въ особенности нельзя ограничиться законодательнымъ матеріаломъ,—необходимо обратиться къ жизни и взглянуть, хотя бы и бѣгло, на положеніе даннаго вопроса въ дѣйствительности, указать хотя на нѣсколько типичныхъ явленій въ исторіи надзора за дѣятельностью губернаторовъ, явленій, которыя покажутъ каковы были результаты мѣропріятій законодателя и дадутъ намъ понятіе о фактическомъ положеніи надзора.

Глава и центръ надзора за дѣятельностью губернаторовъ—Сенатъ—очень дѣятельно исполнялъ функцію надзора, что мы видимъ изъ массы сенатскихъ указовъ. Въ 1711 г. „за неприсылку по многимъ указамъ подлинныхъ приходныхъ и расходныхъ книгъ на Сибирскомъ и Архангельскомъ губернаторахъ, а на Московскомъ управителѣ .... взять штрафу по 1000 рублей“ [1]).

[1]) Соловьевъ, XVI—134 стр.

Въ 1713 г. онъ накладываетъ штрафъ на Архангельскаго вицъ-губернатора за недоборъ доходовъ, а второстепенныхъ чиновниковъ приказываетъ поставить на правежъ, въ 1714 году за допущеніе недоимокъ приказываетъ арестовывать и ставить на правежъ губернаторовъ [1]). Затѣмъ часто накладываетъ различныя наказанія на губернаторовъ за несвоевременный сборъ и невысылку денежной казны [2]) или потребнаго числа рабочихъ для казенныхъ работъ, за недосылку рекрутъ, за медленность, различныя злоупотребленія и т. д. [3]). Весьма большую пользу дѣлу надзора приносили ревизіи, открывая обыкновенно крупныя злоупотребленія, такова напр. была (въ 1726 г.) ревизія президента Сенатской конторы въ Москвѣ графа Матвѣева. Ему было поручено обревизовать Московскую губернію и смежныя съ нею губерніи и провинціи. Въ помощь Матвѣеву были назначены чиновники отъ камеръ и юстицъ коллегій. При производствѣ ревизіи велѣно было обратить главнѣйшее вниманіе на финансовую сторону управленія. Дѣйствительность оправдала ожиданія правительства—были открыты многочисленныя злоупотребленія и нѣсколько чиновъ провинціальной администраціи были привлечены къ отвѣтственности и присуждены коммисіей производившей ревизію къ наказанію кнутомъ и повѣшанію [4]).

Дѣятельны оказывались нерѣдко и помощники сената по надзору—фискалы и прокуроры; напримѣръ фискалами было открыто злоупотребленіе Московскаго губернатора по упомянутому выше дѣлу Савелова.

Въ 1717 году извѣстный оберъ-фискалъ Алексѣй Нестеровъ доноситъ сенату, что губернаторы и вице-

---

1) П. С. З. № 2758.
2) П. С. З. № 8609.
3) П. С. З. № 10810 и др.
4) Богословскій.—Областная реформа Петра Вел. стр. 309.

губернаторы въ противность указамъ, не заплатя денегъ въ положенныя мѣста, забрали себѣ жалованье. По заявленію прокурора штатсъ-конторъ-коллегіи сенатъ обратилъ вниманіе на недосылку изъ губерній доходовъ и проч. Воинскіе чины были едва-ли не наиболѣе дѣятельными и энергичными помощниками сената. Привыкшіе къ суровой Петровской дисциплинѣ, — они являлись точными, безпрекословными и строгими исполнителями распоряженій центральнаго правительства. Иногда усердіе и строгость ихъ переходили границу необходимаго и полезнаго, такъ что сенату приходилось унимать ихъ и смягчать или отмѣнять принятыя ими мѣры. Отвѣтственность за эксцессы военныхъ ревизоровъ падаетъ нестолько на нихъ самихъ, сколько на правительство, которое облекало ихъ слишкомъ ужъ большими полномочіями. Молодому офицеру или солдату гвардіи, которому разрѣшалось по своему усмотрѣнію заключать подъ стражу губернаторовъ, налагать на нихъ оковы, ставить ихъ на правежъ и т. под. (мѣрами понужденія не стѣснялись въ XVIII в.!) легко было забыться въ упоеніи своею властью и потерять чувство мѣры. Несмотря на многочисленныя донесенія фискаловъ, прокуроровъ и воинскихъ чиновъ и на щедро назначавшіеся сенатомъ штрафы и другія взысканія, губернаторская дѣятельность оставляла желать очень и очень многаго;—чуть-ли не на каждомъ шагу можно было увидѣть неаккуратность, плохую отчетность, медленность, нерадѣніе всякаго рода и всевозможныя злоупотребленія.

Негодуя на дефекты дѣятельности губернаторовъ Петръ Вел. писалъ Меньшикову: „Донынѣ Богъ вѣдаетъ въ какой печали пребываю, ибо губернаторы зѣло раку послѣдуютъ въ происхожденіи своихъ дѣлъ, которымъ послѣдній срокъ въ четвергъ на 1-й недѣлѣ, а потомъ буду не словомъ, а руками со оными поступать" [1]). Въ

[1]) Петровскій стр. 84.

другомъ письмѣ къ тому же Меньшикову онъ пишетъ: „и тако о вашей губерніи (Меньшиковъ въ это время былъ Петербургскимъ генералъ-губернаторомъ) ни о чемъ не вѣдаемъ, будто о иномъ государствѣ". Медленность и нерадѣніе губернаторовъ достигаетъ иногда чудовищныхъ размѣровъ и сенату приходилось по одному и тому-же дѣлу посылать нѣсколько указовъ,—одинъ за другимъ, такъ напр. о поставкѣ въ городъ Брянскъ провіанта сенатъ послалъ *девять* указовъ одному и тому-же лицу.

О злоупотребленіяхъ губернаторовъ XVIII в. до насъ дошло много свѣдѣній. Всѣмъ извѣстно дѣло Сибирскаго губернатора князя Матвѣя Гагарина, который былъ казненъ Петромъ, но и слѣдующіе Сибирскіе губернаторы были не многимъ лучше и чуть ли не большинство ихъ привлекалось къ отвѣтственности. По отзывамъ извѣстнаго де-Геннинга, долгое время при Петрѣ завѣдывавшаго горнымъ дѣломъ на Уралѣ, состояніе управленія Сибирской губерніей было и послѣ казни Гагарина плачевно и злоупотребленія губернаторовъ почти не прекращались [1]). Во многихъ указахъ самъ Петръ Вел. констатировалъ лихоимство губернаторовъ, возмущался этимъ зломъ и въ одномъ указѣ сказалъ „кто впредь дерзнетъ сіе учинить, тотъ весьма жестоко на тѣлѣ наказанъ .... шельмованъ или казненъ будетъ".

Въ одномъ указѣ 1720 года [2]) мы читаемъ, что по указамъ изъ юстицъ-коллегіи „отъ губернаторовъ ... не токмо слабое отправленіе идетъ, но и весьма многое ослушаніе чинится" ... Не рѣдко губернаторы даже не отвѣчали на запросы центральныхъ учрежденій и не только коллегій и канцелярій, но и самаго сената. Достаточно и приведенныхъ фактовъ, они ясно доказываютъ

[1]) Поповъ. Административныя преобразованія Петра Вел. и первая служба Татищева. Русскій Вѣстникъ 1861 г., томъ 32-й.
[2]) П. С. З. № 3608.

какъ несовершенна была дѣятельность губернаторовъ,— многочисленныя привлеченія къ отвѣтственности и наказанія не мѣшали другимъ, видѣвшимъ всю строгость карающаго закона, совершать точно такъ же, а иногда еще большія злоупотребленія.

Какъ ни дѣятеленъ былъ Петръ въ борбѣ съ казнокрадствомъ всякаго рода, но при немъ чуть ли не всѣ губернаторы попадались въ этомъ, — Меньшиковъ, Салтыковъ, Апраксинъ, Волынскій и др. И правительство и общество видѣли, что надзоръ недостаточенъ, что онъ не достигаетъ цѣли, — правительство создавало и пересоздавало институты, которые должны были служить дѣлу надзора и усиливало репрессію; общество представляло проекты, въ которыхъ также не шло дальше созданія новыхъ институтовъ и усиленія репрессіи [1]).

Но главнѣйшія причины неудовлетворительности надзора лежали не въ юридической конструкціи институтовъ и не въ недостаточности наказаній, налагавшихся на губернаторовъ, а прежде всего въ характерѣ самой должности губернатора того времени, облеченнаго по закону слишкомъ большими полномочіями, фактически же обладавшаго еще большей властью, нежели по закону (объ этомъ я уже упоминалъ неоднократно), и въ особенности въ отсутствіи самодѣятельности общества въ провинціи или правильнѣе сказать—въ отсутствіи самого общества, такъ какъ въ провинціи были лишь разрозненныя группы обывателей, въ большинствѣ случаевъ совершенно неорганизованныя, тянувшія тяжелое государственное тягло и безусловно неспособныя къ самозащитѣ. Администрація помыкала ими какъ хотѣла, а на ихъ долю оставалась лишь горькая участь безпрекословнаго повинованія. До Бога высоко, а до царя было

[1]) Павловъ-Сильванскій.—«Проекты реформъ» ... стр. 60—61-я.

слишкомъ далеко, другія же средства защиты отъ администраціи въ большинствѣ случаевъ оказывались ничтожными безсильными.

Строгія мѣры сената и его посланцевъ были какъ бы молніей,—уничтожавшей однако, двухъ губернаторовъ, но не измѣнявшей всего хода губернскихъ дѣлъ. Провинившійся губернаторъ несъ наказаніе иногда очень суровое, но обстановка оставалась прежняя и его преемникъ дѣйствовалъ въ большинствѣ случаевъ не лучше своего предшественника!

ГЛАВА II.

Губернаторы отъ учрежденія о губерніяхъ 1775 г. до реформъ 60-хъ годовъ XIX вѣка.

ОТДѢЛЪ I.

I. Общія замѣчанія.

Недостатки губернскаго управленія вообще и губернаторской должности въ особенности, до учрежденія о губерніяхъ 1775 г., смѣемъ думать, выяснились изъ предыдущаго изложенія. Они ясны не только для насъ теперь, но были ясны и для людей Екатерининскаго времени. Многочисленные, всѣмъ извѣстные факты укрѣпляли и у правительства и у общества сознаніе необходимости реформы губернскаго управленія. Депутаты, вызванные въ комиссію для составленія проекта новаго уложенія (1767 г.), единодушно свидѣтельствовали о крайнемъ несовершенствѣ мѣстнаго управленія и суда [1]. Въ наказахъ депутатамъ (особенно дворянскимъ)

---

[1]) Наиболѣе любопытные, въ этомъ отношеніи, наказы помѣщены въ томѣ IV Сборника Русскаго Историческаго Общества; см. еще у Анучина—стр. 4-я.

требуется переустройство этого управленія [1]). Къ тому же правительство не могло не замѣтить, что дворянство постепенно уходитъ и уходитъ изъ столицъ въ губерніи, пользуясь сперва фактическимъ (при Елизаветѣ), а затѣмъ и юридическимъ (въ 1762 г.), освобожденіемъ отъ обязательной службы. Такое явленіе должно было обратить вниманіе законодателя и заставить его, съ новой организацiей, съ новыми учрежденіями, пойти въ губерніи за освобожденнымъ дворянствомъ [2]). Наконецъ Пугачевскій бунтъ, который мѣстная администрація не могла ни предупредить ни пресѣчь во-время, еще разъ указывалъ на необходимость реформы губерніи [3]). Екатерина II ясно сознавала недостатки существующаго губернскаго управленія и со свойственнымъ, законодательнымъ актамъ ея времени краснорѣчіемъ и лиризмомъ [4]) указывала на нихъ въ предисловіи „Учрежденія для управленія Губерній Всероссійскія Имперіи, часть первая" [5]): „...По великой обширности нѣкоторыхъ губерній, оныя недостаточно снабдены, какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми"... (это замѣчаніе вызывалось административной практикой и особенно Пугачевскимъ бунтомъ) „...Въ одномъ и томъ-же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются... Происходящее отъ того неустройство весьма ощутительно, съ одной стороны медленность, упущеніи и волокита суть естественныя слѣдствія таковаго неудобнаго и недостаточнаго положенія... отъ медлительнаго производства возрастаютъ

[1]) Ключевскій,—Лекціи по Рус. Ист., т. II стр. 123-я.

[2]) Градовскій, т. I стр. 223.

[3]) Ключевскій,—Лекціи по Русской Исторіи—(литограф.) т. II стр. 123.

[4]) Лохвицкій,—«Губернія» .... стр. 55.

[5]) П. С. З. № 14392, (7 ноября 1775 г.).

своевольство и ябеда обще со многими пороками" (все только что сказанное главнымъ образомъ основано на наказахъ депутатамъ). Слѣдовательно, недостатки прежняго губернскаго управленія, по мнѣнію Императрицы были: 1) слишкомъ большой размѣръ губерній, 2) недостаточное количество имѣющихся въ губерніяхъ учрежденій и недостаточный личный составъ служащихъ, 3) смѣшеніе вѣдомствъ въ губернскомъ управленіи.

И такъ судъ надъ управленіемъ губерніей былъ произнесенъ, недостатки его, всѣми сознанные, должно было уничтожить новое „учрежденіе для управленія губерній", вводимое „для пресѣченія... многихъ неудобностей, наипачи-же ради заведенія лучшаго порядка и... правосудія"... На новое „учрежденіе" законодатель возлагаетъ большія надежды и утверждаетъ, что оно „...наивящше противу прежняго надежно утверждаетъ общую тишину и безопасность..." и вообще существенно улучшаетъ управленіе губерніей. Мы увидимъ ниже насколько былъ правъ законодатель и насколько дѣйствительность оправдала его надежды.

Вся губернская реформа Екатерины II исходила изъ той весьма справедливой мысли императрицы, что „цѣлое тогда только можетъ быть хорошо, когда части его находятся въ устроеніи"; въ виду этого на губернію было обращено такое большое вниманіе, какимъ она почти никогда не пользовалась ни до, ни послѣ Екатерины. Что касается принциповъ этой реформы, то по поводу ихъ изслѣдователи расходятся во мнѣніи. По мнѣнію Лохвицкаго таковыми принципами были: 1) раздѣленіе властей,—административной и судебной. 2) коллегіальность; 3) участіе въ судѣ и управленіи короннаго и сословнаго элемента совмѣстно.

По мнѣнію А. Д. Градовскаго „характеръ реформъ Екатерины II опредѣляется видною ролью, данною дво-

рянскому сословію“ [1]). Проф. Куплеваскій указываетъ, что по законодательству Екатерины II губернія должна была управляться постоянными учрежденіями, а не личной волей одного лица [2]). Наконецъ у В. М. Гессена мы читаемъ: „отдѣленіе функціи надзора отъ функціи активнаго управленія—таково одно изъ главныхъ и въ высшей степени важныхъ началъ законодательства Екатерины II“ [3]).

Я конечно далеко не изложилъ всѣхъ научныхъ мнѣній по данному вопросу, но и изъ имѣющагося передъ нами матеріала мы видимъ, что изслѣдователи Екатерининскаго законодательства или не пытались намѣтить всѣ, наиболѣе выдающіеся принципы учрежденія о губерніяхъ, въ силу того, что изучали какой-либо частный вопросъ (напримѣръ В. М. Гессенъ) или если и намѣчали общіе принципы, то нельзя сказать, чтобы сдѣлали это удачно и правильно (напримѣръ проф. Лохвицкій).

Въ самомъ дѣлѣ развѣ можно серьезно говорить о раздѣленіи властей, когда отъ намѣстника такъ или иначе зависѣли члены судебныхъ коллегій и когда и въ самомъ судопроизводствѣ (уголовномъ) роль намѣстника была громадна. Правда въ учрежденіи о губерніяхъ говорится, что „Государевъ намѣстникъ не есть судья“ [4]) и что „учрежденіе“ — „судебныя мѣста отдѣляетъ отъ губернскихъ правленій“, но дѣйствительно, какъ то видно изъ дальнѣйшаго текста того-же „учрежденія“, отдѣленіе тутъ было чисто внѣшнее. На намѣстника (или губернатора) возложены были и судебныя функціи, напр. возбужденіе преслѣдованія и утвержденіе приговоровъ по уголовнымъ дѣламъ. Такимъ образомъ если Екате-

[1]) Начала русскаго Государственнаго права, т. III стр. 39.
[2]) Куплеваскій.—Русское государственное право, т. II стр. 172.
[3]) Гессенъ.—Губернаторъ какъ органъ надзора.
[4]) П. С. З. № 14392, пунктъ 82.

рина и устранила два изъ замѣченныхъ ею недостатковъ—уменьшила административные округа (уѣзды и губерніи) и увеличила число учрежденій и должностныхъ лицъ на мѣстахъ, создавъ одно изъ положительныхъ условій для всякой дѣятельности—раздѣленіе труда, то во всякомъ случаѣ раздѣленія властей административной и судебной установлено не было.

Да, наконецъ, новое учрежденіе о губерніяхъ самый вопросъ объ уменьшеніи административныхъ округовъ и увеличеніи штатовъ, рѣшило далеко не совершенно. Въ основаніе дѣленія былъ положенъ статистическій принципъ—численность населенія 300—400 тысячъ душъ мужескаго пола на губернію и 20—30 тысячъ на уѣздъ.

Всѣ историческія связи, еще не разорваннныя Петровскимъ законодательствомъ, были уничтожены. Штаты служащихъ были соображены лишь съ численностью населенія, не было принято во вниманіе, что управлять тѣми-же тремя стами тысячъ душъ безгранично труднѣе въ рѣдко населенной мѣстности, гдѣ они разбросаны на тысячи квадратныхъ миль, чѣмъ въ мѣстности густо населенной.

Переходимъ ко второму принципу проф. Лохвицкаго, коллегіальности, — если говорить о судахъ, то нельзя отрицать существованія коллегіальности, хотя значеніе ея сильно парализовалось зависимостью судовъ отъ всемогущихъ намѣстниковъ. Въ губернскомъ-же правленіи коллегіальности совсѣмъ не было (объ этомъ ниже), вся сила власти принадлежала по закону намѣстнику или губернатору. Этимъ-же замѣчаніемъ разбивается мнѣніе проф. Куплеваскаго, что Екатерининская губернія должна была управляться учрежденіемъ, а не лицомъ; какъ могло управлять учрежденіе, когда власть принадлежала лицу, предсѣдателю учрежденія, остальные-же члены имѣли лишь совѣщательное значе-

ніе. Наконецъ и Лохвицкій и Градовскій [1]) указываютъ, какъ на типическую черту „учрежденія о губерніяхъ" на предоставленіе извѣстной роли въ управленіи и судѣ сословіямъ и особенно дворянству. Это такъ, но мы увидимъ ниже насколько жалкую и служебную роль отводило Екатерининское законодательство выборнымъ отъ сословій.

Съ точки зрѣнія принциповъ, положенныхъ въ основаніе „учрежденія" 1775 года, мы не можемъ сказать чтобы это „учрежденіе" было коренной реформой губернскаго управленія. Тоже или почти тоже полновластіе стоящаго во главѣ губерніи короннаго чиновника. Тоже единоличное, а не коллегіальное управленіе и то-же смѣшеніе функцій административной и судебной. Правда было и новое, но оно или было выражено въ такой несовершенной формѣ, и поставлено въ такія неудобныя условія, что ужъ по закону не могло правильно функціонировать (напримѣръ попытка отдѣлить надзоръ отъ управленія) или это новое касалось второстепенныхъ вопросовъ [2]). Въ учрежденіи о губерніяхъ выразилось прежнее направленіе правительственной дѣятельности, все созидающей и все разрушающей. По прежнему правительство продолжало работать за общество, отъ котораго было много выборныхъ, но совсѣмъ не было правящихъ. Съ одной стороны стоялъ могущественный коронный чиновникъ, съ другой слабыя общественныя группы; не имъ было отстаивать свою независимость, на долю населенія провинціи по прежнему оставался главнымъ образомъ удѣлъ безмолвнаго и безропотнаго подчиненія. Дальнѣйшія-же условія жизни административныхъ учрежденій губерніи были таковы, что очень мало содѣйствовали развитію тѣхъ новыхъ

[1]) Начала Русскаго Государственнаго права, т. III стр. 39.

[2]) По этому вопросу у Калачова — Рецензія на книгу профессора Андреевскаго «О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ» — въ 34-мъ Присужденіи Демидовскихъ наградъ, стр. 271.

плодотворныхъ началъ, зачатки которыхъ были таки въ учрежденіи о губерніяхъ 1775 года. Такъ напримѣръ было несомнѣнно желательно привлечь мѣстныхъ жителей и, особенно наиболѣе развитой классъ—дворянъ, къ участію въ губернскомъ управленіи, несомнѣнно, что Екатерина пыталась это сдѣлать и также несомнѣнно, что изъ этого участія дворянъ въ мѣстномъ управленіи не вышло ничего хорошаго. Представители мѣстнаго общества, при совмѣстной дѣятельности съ коронными чиновниками, были поставлены въ такую зависимость отъ этихъ послѣднихъ, которая дѣлала службу этого рода непривлекательной, часто даже унизительной для наиболѣе развитого, зажиточнаго и самостоятельнаго дворянства. Законодатель совершенно сознательно направлялъ дѣло такъ, что пришлое начало, въ лицѣ коронныхъ чиновниковъ губерніи, постоянно брало верхъ надъ началомъ туземнымъ. Это обоснованіе учрежденія о губерніяхъ на старыхъ, несостоятельныхъ принципахъ и было причиной строгой его критики. Комитетъ 6 декабря 1826 года считалъ недостатками учрежденія о губерніяхъ 1775 г.: 1) слишкомъ большую единоличную власть намѣстника и губернатора, 2) неопредѣленность и недостаточность власти губернскаго правленія и 3) смѣшеніе въ лицѣ губернатора функцій судебной и административной власти, по этому послѣднему поводу вполнѣ основательно было замѣчено, что „если судебные приговоры требуютъ исправленія, то для сего существуетъ по гражданскимъ дѣламъ—апелляція, по уголовнымъ—ревизія, въ высшихъ степеняхъ суда. На что-же вмѣшаніе губернатора, мало, если не совсѣмъ несвѣдущаго въ законахъ, или по крайней мѣрѣ не знающаго производства всего дѣла, о которомъ онъ судить долженъ“ [1]) .....

[1]) Матеріалы собр. для Высочайше утвержденной коммиссіи о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, часть I бум. комит. 6 декабря 1826 г., стр. 14.

Затѣмъ несомнѣнно крупнымъ недостаткомъ учрежденія о губерніяхъ 1775 года было то, что это учрежденіе явилось не цѣльнымъ созданіемъ, а только частью системы новыхъ законовъ, вырабатывавшихся комиссіей 1767 года и оставшимися, послѣ ея распущенія, отдѣльными комиссіями, между тѣмъ какъ другія части той-же системы остались безъ осуществленія, такъ напримѣръ, старые наказы губернаторамъ 1728 и 1764 годовъ не были ни отмѣнены, ни согласованы съ учрежденіемъ, вслѣдствіе чего и произошло то, довольно странное явленіе, что губернаторъ, замѣнявшій во многихъ отношеніяхъ намѣстника въ его отсутствіе, пользовался обширнѣйшею, по нѣкоторымъ дѣламъ, чѣмъ тотъ властью (относительно судебныхъ дѣлъ). Кромѣ этого учрежденіе о губерніяхъ заслуживаетъ упрекъ еще съ двухъ сторонъ: 1) губернскія учрежденія Екатерины II слишкомъ ужъ многочисленны и сложны, 2) благодаря манерѣ и пріемамъ съ которыми учрежденіе 1775 года написано, оно заставляетъ человѣка по первому впечатлѣнію созерцать иллюзію и лишь послѣ болѣе или менѣе тщательнаго изученія открывается законодательная дѣйствительность, далеко не соотвѣтствующая иллюзіи. Нѣкоторыя положенія предисловія (напр. объ отдѣленіи суда отъ администраціи) противорѣчатъ дальнѣйшему изложенію. Многократно говорится о коллегіяхъ, законѣ, благѣ отечества [1]) и проч., тогда какъ во главѣ всего губернскаго управленія поставлено лицо облеченное надзаконной властію. Такое допущеніе противорѣчій указываетъ на недостатки учрежденія 1775 г., въ смыслѣ законодательной техники.

Однимъ словомъ учрежденіе о губерніяхъ далеко не разрѣшило стоявшихъ на очереди задачъ: 1) не развило должнымъ образомъ роли общественныхъ группъ

[1]) Лохвицкій.—Губернія .... стр. 208.

въ мѣстномъ управленіи и 2) не отдѣлило суда отъ администраціи [1]), въ чемъ мы неоднократно будемъ имѣть случай убѣдиться при дальнѣйшемъ изложеніи.

По учрежденію о губерніяхъ 1775 г. вся Россія раздѣлена была на намѣстничества или губерніи, во главѣ каждой губерніи поставленъ былъ намѣстникъ (генералъ-губернаторъ), который признавался хозяиномъ ея, главнымъ начальникомъ полиціи и наблюдателемъ за исполненіемъ законовъ. О власти и обязанности губернатора въ учрежденіи 1775 года ничего не говорится кромѣ того, что онъ засѣдаетъ вмѣстѣ съ намѣстникомъ въ губернскомъ правленіи. Степень предоставленной намѣстникамъ власти не могла не отразиться на губернаторахъ, но тѣмъ не менѣе губернаторская власть, не отмѣненная буквою закона, оставалась мало измѣненною и въ дѣйствительности уже въ силу того, что не въ каждую губернію были фактически назначены генералъ-губернаторы (приблизительно одинъ на 2 губерніи), при отсутствіи которыхъ, а также когда не были стѣснены ихъ вмѣшательствомъ, губернаторы, продолжали пользоваться обширной властью [2]), руководствуясь наказомъ 1728 года и наставленіемъ 1764 года [3]).

Относительно назначенія губернаторовъ сохранено правило Петровскаго законодательства — губернаторъ назначался Монархомъ [4]). Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. и особенно должность губернатора скоро существенно были измѣнены (1797 г.) Императоромъ

[1]) По этому вопросу у Анучина—Историческій очеркъ адм. полиц. учрежденій въ Россіи, стр. 10 и «Матер. собр. для Высоч. утв. комиссіи о преобраз. губернск. и уѣздн. учрежден., часть I, отдѣлъ I.

[2]) П. С. З. № 14392, пунктъ 102.

[3]) Матеріалы Высоч. утвержд. особой комис. для составленія проектовъ мѣстн. упр.—Губернское управленіе, 21—29 занятій комиссіи, стр. 39.

[4]) П. С. З. № 14392, пунктъ 59.

Павломъ, дѣятельность котораго, носившая весьма часто случайный характеръ, направлялась иногда къ тому, какъ бы пойти въ противоположномъ направленіи, по отношенію къ направленію матери. Онъ уничтожилъ нѣсколько губерній, а очень многія (около половины) перекроилъ, нѣкоторыя уменьшивъ, а другія увеличивъ [1]). Затѣмъ, что гораздо важнѣе, Императоръ Павелъ уничтожилъ генералъ-губернаторовъ и губернаторъ снова сдѣлался нормальнымъ типомъ начальника губерніи. Хотя впослѣдствіи появились генералъ-губернаторы и военные губернаторы, облеченные въ общемъ правами генералъ-губернаторовъ,—но ни тѣ ни другіе никогда не представляли изъ себя обыкновенныхъ правителей и ихъ управленіе никогда не было распространено на *всю* Россію. Уничтоженіе генералъ-губернаторовъ измѣнило существенно характеръ Екатерининскаго губернатора, который по учрежденію 1775 года былъ лишь администраторомъ, а генералъ-губернаторъ являлся представителемъ высшей правительственной власти на мѣстѣ, выражая собою начало авторитета власти [2]).

По уничтоженіи-же генералъ-губернатора, губернаторъ соединилъ въ себѣ и свои прежнія функціи и функціи уничтоженнаго генералъ-губернатора,—такимъ образомъ впервые создался *двойственный* характеръ должности губернатора.

Эта двойственность при послѣдующихъ реформахъ государственнаго управленія все усиливалась и постоянно отражалась крайне неблагопріятно на губернаторской дѣятельности. Послѣ этого замѣчанія естественно возникаетъ вопросъ отчего-же до учрежденія 1775 года не было этой двойственности,—въ то время (за исключе-

---

[1]) П. С. З. № 17634.

[2]) О развитіи и взаимоотношеніи началъ авторитета власти и административнаго, см. у проф. В. В. Ивановскаго.—Вопросы государствовѣдѣнія, соціологіи и политики—стр. 148.

ніемъ отдѣльныхъ случаевъ въ послѣдніе годы передъ 1775 г.) тоже не было генералъ-губернаторовъ, въ качествѣ лицъ стоявшихъ надъ губернаторами.

Причины этого слѣдующія: 1) при отсутствіи какой-бы то ни было самодѣятельности губернскаго общества и многочисленныхъ учрежденій, чуждыхъ для губернатора вѣдомствъ, не было надобности и въ политическомъ надзорѣ за обществомъ и учрежденіями со стороны представителя высшей правительственной власти, а слѣдовательно не было необходимости въ подчеркиваніи и самого представительства этой власти, такъ или иначе выраженнаго; 2) характеръ губерніи и губернатора былъ финансово-военный, это обусловливало направленіе и значеніе всей дѣятельности губернатора и было настолько выпуклой чертой его должности, что совершенно заслоняло остальныя обязанности губернатора и придавало строгое единство его дѣятельности. Такой выпуклой черты въ дѣятельности губернатора уже нѣтъ послѣ 1775 года.—выдвинулись новыя задачи, значеніе-же прежнихъ частію перестало быть такимъ исключительнымъ, а частью даже совсѣмъ отпало—военная власть отдѣлена отъ гражданской и губернаторъ перестать быть начальникомъ гарнизоновъ.

Какова же была судьба губернаторовъ при Александрѣ I?. Несомнѣнно характерной чертой перваго времени этого царствованія было то, что все дѣлалось съ самыми лучшими цѣлями и самая централизація и полицейская опека министерствъ, учрежденныхъ въ 1802 году, должны были по мнѣнію правительства, мало вѣрившаго въ общественныя силы провинціи, привести къ самымъ лучшимъ результатамъ. Вотъ разгадка того, почему на ряду съ самыми либеральными начинаніями уживались на лонѣ централизаціи и опеки [1]. При учреж-

[1] Проф. Ивановскій—Русское государственное право, вып. III, стр. 61-я.

деніи министерствъ правительство стремилось ненарушить непосредственныхъ отношеній губернаторовъ и сената и не желало сперва создавать среднихъ между ними инстанцій. Исходя изъ этой точки зрѣнія „министерства были объявлены не средними установленіями, замѣнившими коллегіи, а высшею исполнительной властью, частью сената“ [1]. Введеніе въ управленіе министерскаго начала, сопровождалось раздробленіемъ губернскаго управленія на многія отрасли, поставленныя въ непосредственныя отношенія къ центральнымъ установленіямъ помимо губернаторовъ и отвлеченіемъ изъ губерній въ министерства всѣхъ важныхъ дѣлъ, разрѣшавшихся прежде, въ большинствѣ случаевъ, властью губернатора. Такого рода явленіе конечно содѣйствовало уменьшенію самостоятельности губернатора; въ этомъ же направленіи вліяло и то, что губернаторъ обращался постепенно изъ исключительнаго подчиненія сенату въ зависимость отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, такъ какъ подвѣдомственныя сему министерству отрасли управленія не получили на мѣстахъ отдѣльнаго устройства и остались въ непосредственномъ вѣдѣніи губернатора. Поставленіе тѣхъ или другихъ губернскихъ учрежденій въ зависимость отъ разныхъ министерствъ неизбѣжно привело къ розни, выразившейся съ одной стороны въ стремленіи губернаторовъ возстановить, на основаніи неотмѣненныхъ наказа 1728 г. и наставленія 1764 г., значеніе „хозяина губерніи“ распространеніемъ своей власти на всѣ отдѣльныя отрасли управленія, а съ другой стороны въ отстаиваніи этими послѣдними своей самостоятельности, ссылками на новѣйшіе законы и особенно на учрежденіе Министерствъ. Во всеподданнѣйшемъ докладѣ Министра Внутреннихъ дѣлъ Закревскаго

[1]) Градовскій — Начала русск. государств. права, т. III, стр. 206-я.

(въ 1831 г.) мы читаемъ: „каждая изъ сихъ частей (т. е. отдѣльныхъ управленій) нерѣдко являетъ особую ревность въ доказательство своей независимости отъ главнаго въ губерніи управленія. Изъ сихъ присвоеній неподчиненности происходятъ затрудненія и медленность въ производствѣ дѣлъ, сокрытіе истины и иногда несправедливая защита преступленія къ отстоянію каждаго вѣдомства, какъ будто каждая часть судится особыми законами и враждуетъ противъ другихъ въ защиту отдѣльныхъ правъ своихъ“ [1]).

По учрежденіи министерствъ, министры, не имѣя права предписывать губернскимъ правленіямъ, стали обращаться къ губернаторамъ непосредственно, тогда какъ губернскія правленія продолжали по прежнему относиться лишь къ сенату—отсюда происходило то, что сенатъ часто не зналъ распоряженій министровъ, а министры—распоряженій сената. Создалась невообразимая путаница и развилась необычайная переписка [2]). Нерѣдко губернскія учрежденія оказывались не въ силахъ справиться съ этой перепиской, дѣла запускались и для разбора ихъ правительству приходилось прибѣгать къ чрезвычайнымъ мѣрамъ, — къ устройству особыхъ вспомогательныхъ экспедицій, которыя обыкновенно дѣйствовали по нѣсколько лѣтъ [3]). Въ общемъ къ концу царствованія Александра I, для всѣхъ, была несомнѣнна неудовлетворительность губернскаго управленія вообще и губернаторской дѣятельности въ частности. Приведемъ компетентное по этому вопросу мнѣніе Сперанскаго [4]): „...неимовѣрное количество дѣлъ стекающихся къ... губернатору, жалобы на земскія и городскія

[1]) Губернское управленіе §§ 21—29 занятій особой комиссіи (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова) стр. 39—40.

[2]) Анучинъ—Историческій очеркъ административно-полиц. учрежд., стр. 36-я.

[3]) Истор. обз. дѣят. комитета м-ровъ, томъ II, часть II, стр. 86.

[4]) Архивъ Калачова 1859 года, книга 4-я, стр. 96-я.

полиціи, жалобы на самые суды уѣздные и городскіе въ медленности рѣшеній, производство разныхъ слѣдствій, пересмотръ всѣхъ безъ изъятій уголовныхъ приговоровъ (а ихъ бываютъ тысячи), участіе во многихъ дѣлахъ хозяйственныхъ, распорядокъ земскихъ повинностей, дѣла приказа общественнаго призрѣнія, сношенія со всѣми министерствами, кипы ежемѣсячныхъ вѣдомостей, объявленій и донесеній, обозрѣніе губерній, рекрутскіе наборы и во всѣхъ сихъ дѣлахъ помощники исполненія: толпа канцелярскихъ служителей, малограмотныхъ и при томъ нищихъ".

Тутъ мы встрѣчаемся съ жалобою на обремененность губернатора дѣлами, такого рода заявленія мы увидимъ многократно и со стороны самихъ губернаторовъ и со стороны разныхъ комиссій, занимавшихся вопросами мѣстнаго управленія. Въ послѣдующее время и до нашихъ дней включительно дѣятельность губернатора, со стороны качественной, постоянно характеризуется двойственностью, со стороны количественной — обремененностью дѣлами. Правительство двадцатыхъ годовъ XIX вѣка понимало неудовлетворительность постановки должности губернатора и комитетъ 6 декабря 1826 года вполнѣ сознавалъ „крайнюю необходимость исправить недостатки мѣстнаго управленія и потребность для сего кореннаго, объемлющаго всѣ части преобразованія", и работая надъ проектомъ реформы, онъ предлагалъ нѣкоторыя измѣненія должности губернаторовъ, часть коихъ могла бы имѣть существенное значеніе, но у насъ мѣстное управленіе почти всегда было пасынкомъ правительства и проекты существенныхъ улучшеній остались проектами, на дѣлѣ-же все свелось къ небольшимъ частичнымъ измѣненіямъ и улучшенію дѣлопроизводства,—изданы были въ 1837 году „наказъ губернаторамъ" и „положеніе о порядкѣ и производствѣ дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ". Эти законопо-

ложенія стремились опредѣлить обязанности губернаторовъ и губернскихъ правленій и ихъ отношенія, какъ между собою, такъ и къ другимъ установленіямъ, но не достигли этой цѣли и въ сущности говоря только узаконили установившійся временемъ очень несовершенный порядокъ вещей. Тотъ двойственный характеръ губернаторской должности, который былъ созданъ отдѣльными узаконеніями и административной практикой, былъ подчеркнутъ въ наказѣ 1837 года, въ основаніе котораго и легъ взглядъ законодателя на губернатора во первыхъ; какъ на представителя высшей правительственной власти, во вторыхъ, какъ на администратора и органа Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Губернаторъ признается „хозяиномъ губерніи", но въ дѣйствительности уже въ силу самого закона онъ часто оказывался хозяиномъ губерніи лишь на бумагѣ [1]).

Затѣмъ наказъ 1837 г., останавливаясь на дѣятельности губернатора въ качествѣ представителя высшей правительственной власти, развиваетъ дѣятельность губернатора по надзору за мѣстнымъ управленіемъ [2]), но однако не снабжаетъ его достаточными для этого правами [3]). Законоположенія 1837 г. никого не удовлетворили,—тотчасъ-же по введеніи ихъ въ дѣйствіе, въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ стали поступать заявленія губернаторовъ, въ которыхъ они жаловались, что измѣненіе порядка дѣлопроизводства послужило къ еще большему обремененію ихъ дѣлами, по преимуществу, чисто формальными, увеличивающими переписку, отнимающими у нихъ массу времени и не оставляющими достаточно силъ для исполненія многихъ важ-

[1]) По этому вопросу у Градовскаго—т. I, стр. 322-я.
[2]) Гессенъ—Губернаторъ какъ органъ надзора.
[3]) Губернское управленіе §§ 21—29-й занятій особой коммиссіи (подъ предсѣд. статсъ-секрет. Коханова).

ныхъ обязанностей [1]). По офиціальному отзыву Министра Внутреннихъ Дѣлъ (въ 1843 г.) губернаторъ, кромѣ ежедневнаго присутствія въ губернскомъ правленіи, присутствовалъ еще въ семнадцати учрежденіяхъ. По свѣдѣніямъ 40-хъ же годовъ XIX вѣка губернаторы должны были подписывать въ годъ до ста тысячъ бумагъ или около 270-ти ежедневно, слѣдовательно если предположить, что они тратили на просмотръ и подписаніе каждой бумаги одну минуту, то тогда окажется, что эта подпись бумагъ занимала четыре съ половиной часа ежедневно.

Въ силу этого законодатель вынужденъ былъ озаботиться объ истинномъ улучшеніи дѣлопроизводства и облегченіи губернаторовъ, что онъ и расчитывалъ сдѣлать закономъ 1845 года. Но вскорѣ-же выяснилось, что законъ этотъ не облегчилъ губернатора, такъ какъ улучшивъ нѣсколько дѣлопроизводство и штаты не устранилъ ни одного изъ существенныхъ недостатковъ мѣстныхъ установленій. И такъ эти нерѣшительныя попытки частичныхъ улучшеній, вполнѣ соотвѣтствовавшія духу Николаевскаго времени, не приводили къ положительному результату. „Бумажное многодѣліе“ все развивалось и переписка, которая должна была быть по большей части слѣдствіемъ дѣятельности губернатора— обратилась для него въ цѣль. Мало-мальски принимаясь за дѣла губернаторы немедленно же тонули въ бумажномъ морѣ, имъ оставалось или подчиняться своей судьбѣ или махнувъ на все рукой—ничего не дѣлать.

Въ существенныхъ чертахъ мѣстное управленіе въ 50-хъ гг. находилось почти въ такомъ же положеніи какъ и въ 20-хъ годахъ [2]).

[1]) Матеріалы Высоч. утв. особой коммиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управлен., Губернское управленіе, §§ 21—29 занятій (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секрет. Коханова).

[2]) Анучинъ. — Истор. очеркъ админ.-полицейск. учрежден. въ Россіи, стр. 72 и слѣд.

Отъ времени конца 50-хъ годовъ мы имѣемъ много характеристикъ мѣстнаго управленія, недостатки котораго общество хорошо сознавало и указывало на нихъ правительству, подчеркивая необходимость существенныхъ улучшеній, такъ какъ предстояло въ близкомъ будущемъ освобожденіе крестьянъ и другія коренныя реформы, долженствовавшія потребовать особенно напряженной дѣятельности учрежденій и должностныхъ лицъ ...„Всѣ административныя и судебныя учрежденія, пишетъ Кіевскій генералъ-губернаторъ князь Васильчиковъ, не даютъ ручательства, чтобы въ будущемъ, когда потребуется отъ нихъ новая значительная служба, онѣ были въ состояніи выполнить ее усердно и съ успѣхомъ хотя-бы на половину". Въ другой запискѣ того-же времени [1]) мы читаемъ: „затруднительность положенія губернатора происходитъ главнымъ образомъ отъ того, что съ одной стороны существующія законоположенія налагаютъ на губернатора обязанности невыполнимыя по своей мелочной подробности и многочисленности, съ другой—въ его распоряженіи не состоитъ достаточно средствъ къ исполненію такихъ обязанностей, которыя неоспоримо должны составлять предметъ его попечительности"... Дальше въ этой запискѣ прекрасно и ярко характеризуется неудовлетворительность нашего законодательства и трудности для губернатора имъ пользоваться. Я бы могъ привести еще нѣсколько выдержекъ характеризующихъ мѣстное управленіе того времени вообще и дѣятельность губернатора въ частности, но не вижу въ этомъ надобности потому, что всѣ онѣ заключаютъ въ себѣ въ сущности одно и тоже, — полное осужденіе существовавшаго въ этомъ отношеніи порядка. Правительство тоже сознавало не-

[1]) Записка графа Валуева Курляндскаго генер.-губернатора, а потомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

обходимость реформы и въ особенности было озабочено возвышеніемъ должности губернатора и усиленіемъ его власти.

Вопросъ этотъ возбуждался неоднократно еще въ царствованіе Императора Николая и обсуждался много разъ въ комитетѣ м-ровъ, который былъ обыкновенно противъ сколько нибудь значительнаго расширенія губернаторской власти, особенно по предметамъ не находящимся въ вѣдѣніи министерства внутр. дѣлъ. Очевидно м-ры хорошо видѣли, что губернаторъ обратился на дѣлѣ главнымъ образомъ въ вѣдомственнаго чиновника м-ства внут. дѣлъ и поэтому, боясь усиленія этого министерства въ ущербъ другимъ, не склонны были къ расширенію власти губернатора.

Въ 1856 году Императоромъ Александромъ II была выражена мысль, что необходимо возвысить значеніе губернатора и сократить излишнія формальности, ограниченія и стѣсненія его дѣятельности. Съ этого времени во всѣхъ законодательныхъ мѣрахъ, относящихся до должности губернатора, проявляется стремленіе возвысить эту должность, расширеніемъ ея правъ, но рядомъ съ отдѣльными въ этомъ отношеніи мѣрами проводятся важныя организаціонныя реформы, изъ коихъ каждая возникаетъ и осуществляется, какъ самостоятельное цѣлое, произведенныя реформы дѣлаютъ все болѣе и болѣе ощутительными недостатки мѣстнаго управленія, сопряженные съ отсутствіемъ, какъ общаго плана въ его устройствѣ, такъ и сообразованнаго съ новымъ порядкомъ вещей воззрѣнія на значеніе губернатора [1]). Но о вліяніи реформъ 60-хъ годовъ XIX вѣка на должность губернатора будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ, теперь же мнѣ нужно сказать нѣсколько словъ

[1]) Губернское управленіе §§ 21—29 занятій особой комиссіи (подъ предсѣдательствомъ стасъ-секретаря Коханова).

о порядкѣ пріема и сдачи губерній, на чемъ очень подробно останавливается наказъ губернаторамъ 1837 года, а также указать на общій характеръ дѣятельности и пріемовъ губернатора и на тѣ служебныя условія, въ которыхъ они находились.

Губернаторъ, какъ вступая въ управленіе губерніей, такъ и слагая его съ себя по волѣ правительства, обязанъ представить Министерству Внутреннихъ Дѣлъ подробныя и точныя свѣдѣнія о состояніи этого управленія [1]. Оставляющій должность губернатора сообщаетъ поступившему на его мѣсто свои виды для лучшаго устройства управленія губерніи, означая хотя-бы и кратко, но съ надлежащею ясностью и полнотой причины къ тому побуждающія, а также и наилучшія по его мнѣнію средства. Объ этихъ предположеніяхъ и замѣчаніяхъ сдающій губернію доводитъ до свѣдѣнія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ [2]. Затѣмъ въ этомъ-же наказѣ устанавливаются многочисленныя подробности относительно порядка пріема и сдачи губерній, содержаніе тѣхъ свѣдѣній, которыя при пріемѣ и сдачѣ должны доставляться Министерству Внутреннихъ Дѣлъ и пр. Всѣ эти указанія вполнѣ отражаютъ ту эпоху, во время которой они были преподаны,—эпоху развитія формализма, рутинности и такъ называемой канцелярской отписки.

Говоря объ общемъ характерѣ дѣятельности губернаторовъ, законодатель неоднократно требовалъ отъ нихъ прежде всего законности,—въ началѣ XIX в. былъ даже изданъ указъ (вызванный крупными злоупотребленіями одного губернатора) „о непреступленіи губернаторами предѣловъ власти, назначенныхъ имъ законами“ [3]. Наказъ 1837 года совѣтуетъ губернатору избѣгать „вся-

[1] 2-е П. С. З. № [illegible]

[2] 2-е П. С. З. № [illegible]

[3] П. С. З. № [illegible]

кой излишней, ненужной переписки“, „тщательно избѣгать всякаго преждевременнаго изъявленія какого-либо недовольно еще твердаго или не согласованнаго со справедливостью и безпристрастіемъ мнѣнія, могущаго... навлечь незаслуженное подозрѣніе на людей, лишенныхъ средствъ возражать и доказывать свою невиновность“. Быть справедливымъ, сдержаннымъ и гуманнымъ, по отношенію ко всѣмъ подчиненнымъ ему лицамъ [1]). Къ сожалѣнію эти и другіе благіе совѣты и указанія, преподанные наказомъ 1837 года, оставались лишь въ области благихъ пожеланій и губернаторы времени Императора Николая I въ большинствѣ случаевъ не оказывались ни особенно справедливыми, ни достаточно гуманными.

Въ разсматриваемомъ нами въ настоящее время періодѣ, правительство, какъ и раньше, недовольствовалось общими наказами для губернаторовъ, а давало имъ еще нерѣдко особыя инструкціи, дополняя и развивая общія положенія примѣнительно къ условіямъ даннаго мѣста [2]). Точно также не измѣнился и порядокъ комплектованія губернаторовъ, по прежнему не требовалось какого либо ценза и вообще вопросъ этотъ, оставался неурегулированнымъ,—выборъ того или другого лица былъ почти всегда дѣломъ случая или вѣрнѣе сказать—протекціи. Правительство сознавало неудовлетворительность положенія и дѣлало попытки его улучшить, такъ напр. однимъ изъ указовъ начала XIX в. было предписано сенату [3]) представить 10 достойныхъ, способныхъ и безкорыстныхъ лицъ, изъ которыхъ государь могъ бы по мѣрѣ открытія вакансій назначать губернаторовъ, но какъ эта такъ и другія попытки подобнаго же рода не увѣнчались успѣхомъ.

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 345 и 346.
[2]) См. напр. инструкцію Саратовскому губернатору, П. С. З. № 20918.
[3]) П. С. З. № 20071.

Съ точки зрѣнія матеріальнаго обезпеченія, положеніе губернаторовъ было весьма удовлетворительно, губерніи дѣлились на три разряда, которымъ соотвѣтствовало три разныхъ оклада жалованья въ 6000, 9000 и 12000 руб. ассигн,, кромѣ этого губернаторы получали столовыя деньги и различныя добавочныя суммы, иногда весьма значительныя, за завѣдываніе нѣкоторыми отраслями финансоваго управленія, такъ напр. въ 1803 году Саратовскому и Нижегородскому губернаторамъ за производство разныхъ операцій по соляной части прибавлено было къ содержанію по 200 рублей въ мѣсяцъ до тѣхъ поръ покуда они будутъ заниматься соляными дѣлами [1]). Менѣе повезло губернаторамъ съ установленіемъ лѣтняго отдыха,—созданный при Павлѣ I, правительство котораго распространило такимъ образомъ на губернаторовъ правила генеральнаго регламента, предусматривавшаго каникулы лишь сената, коллегій и судебныхъ мѣстъ, онъ черезъ нѣсколько лѣтъ былъ уничтоженъ [2]). Конечно это не препятствовало губернаторамъ какъ и другимъ чиновникамъ пользоваться правомъ на отпуска.

Сдѣлавъ эти общія замѣчанія относительно губернаторской должности отъ учрежденія о губерніяхъ 1775 года и до реформъ 60-хъ гг. XIX вѣка, намъ предстоитъ теперь подробнѣе остановиться: 1) на дѣятельности губернатора, какъ представителя высшей правительственной власти, на вытекающихъ отсюда его обязанностяхъ по надзору за мѣстнымъ управленіемъ и на характерѣ его отношеній къ другимъ губернскимъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, 2) на административной и судебной дѣятельности губернатора.

---

[1]) П. С. З. № 14969, 21053 и др.; Историч. обз. дѣят. комит. м-ровъ томъ I стр. 467—468.

[2]) П. С. З. № 18535 и 21432.

II. Губернаторы какъ представители высшей правительственной власти.

По учрежденію о губерніяхъ 1775 года, представителемъ высшей правительственной власти въ губерніяхъ являлся намѣстникъ. Губернаторъ же былъ администраторомъ. Впослѣдствіи, какъ уже сказано, намѣстники были уничтожены и губернаторы совмѣстили обѣ функціи. Но наиболѣе полно развито значеніе губернатора, какъ представителя высшей правительственной власти, лишь въ наказѣ 1837 года, § 1-й котораго гласитъ: „гражданскія губернаторы, какъ непосредственные начальники ввѣренныхъ имъ Высочайшею волею губерній, суть первые въ оныхъ блюстители неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ Правительствующаго Сената и предписаній начальства"... Изъ только-что приведенныхъ строкъ наказа мы видимъ, что губернаторъ являлся прежде всего представителемъ интересовъ государства и оберегателемъ существующаго образа правленія, а такъ какъ и интересы государства и существующій образъ правленія обезпечиваются исполненіемъ законовъ, то естественно, что на губернатора было возложено наблюденіе за точнымъ и скорымъ исполненіемъ законовъ [1]). Но прежде чѣмъ законы начинали дѣйствовать, они должны были сдѣлаться всѣмъ извѣстны и законодатель поручилъ губернаторамъ заботиться о своевременномъ обнародованіи законовъ.

На губернаторахъ-же лежала очень важная обязанность охранять неприкосновенность правъ, принадлежащихъ разнымъ сословіямъ. Обязанность эта оказалась весьма тяжелой и даже опасной, разъ только дѣло ка-

---

[1]) П. С. З. № 18370 и наказъ 1837 г.

салось защиты слабѣйшихъ отъ сильнѣйшихъ, напр. крестьянъ отъ помѣщиковъ. Въ недавно изданномъ (въ 1902 г.) весьма интересномъ обзорѣ дѣятельности комитета м-ровъ можно найти много хорошихъ иллюстрацій къ высказанному мною положенію, возьмемъ одну изъ нихъ. Смоленскій губернаторъ князь Херхеулидзевъ относился съ сочувствіемъ къ притѣсняемымъ крѣпостнымъ крестьянамъ, стремился облегчить имъ способъ подачи жалобъ на своихъ помѣщиковъ, для чего ходатайствовалъ о ненаказуемости совершаемыхъ ими съ этой цѣлью самовольныхъ отлучкахъ изъ имѣній, представлялъ объ усиленіи надзора за деревнями дворянъ, взятыми въ опеку за дурное обращеніе съ крестьянами и т. дал. Министръ вн. дѣлъ Перовскій и шефъ жандармовъ отнеслись неодобрительно къ гуманному губернатору, убѣжденія котораго такъ расходились съ видами суроваго Николаевскаго правительства. Его человѣчное и строго законное отношеніе къ крестьянамъ было поставлено ему въ вину. Къ тому же прибавился новый проступокъ губернатора, — во время недорода хлѣба онъ просилъ слишкомъ большой ссуды на прокормленіе губерніи,—о поведеніи губернатора было доведено до свѣдѣнія Государя и Императоръ Николай положилъ резолюцію „уволить губернатора вовсе отъ службы“ [1]). Возлагая на губернаторовъ важныя обязанности по представительству высшей правительственной власти, правительство старалось возвысить ихъ въ глазахъ народа и строго требовало должнаго къ нимъ уваженія, нерѣдко даже съ нарушеніемъ правъ и достоинства частныхъ лицъ [2]). Государственный интересъ поддержанія престижа власти всегда перевѣшивалъ въ глазахъ правительства интересы подданыхъ. Личность продол-

[1]) Истор. Обз. томъ II. часть II. стр. 63—64.
[2]) Тамъ же стр. 83.

жала быть почти также поглощенной государствомъ, какъ то было и раньше въ XVII и XVIII вв.

Значеніе губернатора, какъ представителя высшей правительственной власти выражалось: 1) въ его отношеніяхъ къ другимъ губернскимъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ и 2) въ надзорѣ за мѣстнымъ управленіемъ.

Согласно этому раздѣленію и слѣдовало-бы вести дальнѣйшее изложеніе, но я выдѣляю отношенія губернатора къ самоуправленію въ третью группу, которая будетъ составлена отчасти изъ матеріала принадлежащаго къ первой группѣ, отчасти—ко второй. Я дѣлаю это въ виду того, что хочу представить, по возможности цѣльно, отношенія органа представляющаго высшее правительство къ самоуправленію. Отношенія эти очень важны для провинцій. Тѣмъ или инымъ характеромъ ихъ опредѣляется дѣйствительное значеніе провинціальнаго общества и степень его вліянія на ходъ мѣстныхъ дѣлъ.

Отношенія губернаторовъ къ губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ.

Въ своихъ отношеніяхъ къ губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, губернаторъ является и какъ органъ, представляющій высшую правительственную власть, и какъ администраторъ. Вліянія этихъ двухъ сторонъ губернаторской должности на отношенія къ означеннымъ учрежденіямъ и лицамъ настолько переплетаются, что не представляется возможности ихъ раздѣлить, да пожалуй не представляется и надобности, такъ какъ значительно преобладаетъ и такъ сказать даетъ тонъ этимъ отношеніямъ вліяніе того обстоятельства, что губернаторъ есть представитель высшаго правительства.

Нельзя сказать, чтобы по учрежденію о губерніяхъ 1775 года точно были опредѣлены отношенія губернатора къ губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, но несомнѣнно, что учрежденіемъ Министерствъ эти отношенія еще усложнились и неопредѣленность значительно увеличилась. Каждое Министерство и Главное управленіе стремилось создать для своихъ дѣлъ спеціальный органъ въ губерніи [1]) и поставить его по возможности независимо отъ губернатора. Конечно не всѣ такія стремленія осуществились, но все-таки создалось много учрежденій (по большей части комиссій и комитетовъ), къ которымъ губернаторъ находился въ самыхъ различныхъ отношеніяхъ [2]), и къ 40-мъ годамъ, по выраженію оффиціальнаго историческаго очерка нашихъ административно-полицейскихъ учрежденій въ „отношеніяхъ губернатора къ губернскимъ учрежденіямъ господствовала величайшая неопредѣленность и запутанность".

Недостаткомъ тогдашняго положенія, по мнѣнію составителя указаннаго очерка, было еще и то, что дѣйствительность не соотвѣтствовала закону,—на дѣлѣ губернаторъ былъ лишь первымъ чиновникомъ въ губерніи, по закону-же онъ долженъ былъ быть полнымъ ея хозяиномъ [3]), но врядъ-ли было бы лучше если бы губернаторъ и на дѣлѣ сталъ полнымъ хозяиномъ губерніи. Конечно единство дѣйствій есть весьма важное условіе удовлетворительнаго хода административной машины, но для достиженія его нѣтъ надобности создавать полновластныхъ чиновниковъ на мѣстахъ, особенно когда надзоръ за ихъ дѣятельностью неудовлетворите-

---

[1]) Губернское управленіе §§ 21—29 занятій особой комиссіи (подъ предсѣд. статсъ-секрет. Коханова).

[2]) Градовскій—т. I, стр. 322.

[3]) Анучинъ—Историч. очеркъ развитія административно-полицейскихъ учрежденій въ Россіи—стр. 81-я.

ленъ и когда общественныя группы слабы и почти не организованы. Указанія на отношенія губернаторовъ къ выше названнымъ учрежденіямъ и лицамъ мы можемъ почерпнуть и изъ учрежденія 1775 года и изъ наказа губернаторамъ 1837 года, но о нихъ послѣ, теперь-же мы приведемъ указанія, имѣющія общее значеніе. Такъ напр. губернатору принадлежало право утвержденія или неутвержденія лицъ избранныхъ дворянскими собраніями для занятія различныхъ губернскихъ и уѣздныхъ должностей [1]). При опредѣленіи къ различнымъ должностямъ губернскими начальствующими лицами, губернаторъ руководствуется, какъ формулярными списками опредѣляемыхъ лицъ о ихъ прежней службѣ, такъ и другими достовѣрными свѣдѣніями о ихъ нравственныхъ достоинствахъ, хотя-бы и получаемыми частнымъ образомъ [2]), это послѣднее положеніе—какъ то ясно каждому — могло лишь служить прекрасной ширмой, для прикрытія грубаго произвола и фаворитизма.

Затѣмъ губернаторы заботятся о своевременномъ награжденіи каждаго, смотря по его службѣ [3]) и о правильномъ увольненіи въ отпуска и совсѣмъ отъ службы [4]).

По учрежденію о губерніяхъ 1775 года въ каждой губерніи должно быть губернское (намѣстническое) правленіе, которое, подъ предсѣдательствомъ намѣстника, составляется изъ губернатора (правителя губерніи) и двухъ совѣтниковъ. За отсутствіемъ намѣстника предсѣдательствуетъ губернаторъ [5]). Но нерѣдко и губернаторъ отсутствовалъ и тогда въ правленіи временно пред-

[1]) 2-е П. С. З. № 10303, § 18-й.
[2]) Тамъ-же.—§ 21-й.
[3]) 2-е П. С. З. № 10303, § 23-й.
[4]) Тамъ-же—§ 24-й.
[5]) П. С. З. № 14392-й.

сѣдательствовало лицо, исполнявшее его обязанности. Замѣна постояннаго предсѣдателя временнымъ, представляла серьезные недостатки и это дало основаніе проектировать учрежденіе особаго постояннаго предсѣдателя губернскаго правленія,—мѣра эта могла бы принести нѣкоторую пользу въ смыслѣ улучшенія и ускоренія дѣлопроизводства, но она не была проведена въ жизнь [1]). Законодатель называетъ это правленіе—мѣстомъ, „которое управляетъ въ силу законовъ именемъ Императорскаго Величества всею губерніею" [2]). Затѣмъ въ учрежденіи 1775 года имѣется много пунктовъ, въ силу которыхъ на губернское правленіе возлагается масса обязанностей по управленію губерніей. Постоянно говорится о губернскомъ правленіи, какъ будто подразумѣвается коллегія, но пунктъ 103-й разсѣиваетъ всѣ предположенія о коллегіальности губернскаго правленія, — онъ гласитъ: „Два совѣтника опредѣляются въ губернское правленіе для вспоможенія губернатору. Они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло и потомъ исполняютъ положенія губернаторскія". Слѣдовательно дѣятельность губернскаго правленія есть, въ сущности говоря, дѣятельность губернатора, а само губернское правленіе—канцелярія губернатора, два чиновника которой (совѣтники) могутъ подавать совѣты губернатору, но этотъ послѣдній имѣетъ полное право игнорировать ихъ мнѣніе.

Правда, если губернаторскія приказанія не соотвѣтствуютъ общей пользѣ или службѣ, или нарушаютъ законы и губернаторъ не принимаетъ указаній совѣтниковъ, то они должны внести въ правленіе свои мнѣнія письменно, а также увѣдомить объ этомъ генералъ-губернатора и сенатъ.

---

[1]) Истор. обзоръ дѣят. комит. м-ровъ, томъ I, стр. 465.
[2]) П. С. З. № 14392, пунктъ 95-й.

Но по справедливому мнѣнію графа Сперанскаго, это право отнюдь не гарантируетъ свободы мнѣній и самостоятельности дѣйствій совѣтниковъ, а слѣдовательно управленіе губернскаго правленія остается единоличнымъ управленіемъ губернатора [1]), несмотря на неоднократныя попытки правительства оживить дѣятельность губернскихъ правленій и придать имъ нѣкоторое значеніе [2]). Поэтому вполнѣ естественно, что дѣятельность губернатора и губернскаго правленія совершенно не были разграничены. И разъ, какъ я уже говорилъ, губернаторъ былъ сильно обремененъ дѣлами, то и губернское правленіе не могло не быть значительно обременено дѣлами.

Къ тому-же въ дѣлопроизводствѣ губернскихъ правленій развились медленность и формализмъ, — всякая бумага, важная и неважная, прежде нежели будетъ исполнена, должна пройти множество рукъ и нѣсколько разъ должна быть переписываема [3]).

По положенію 3 іюня 1837 года [4]) въ губернскомъ правленіи также предсѣдательствуетъ губернаторъ, въ составъ-же его входятъ уже четыре совѣтника, изъ которыхъ старшій называется вице-губернаторомъ [5]), но въ связи съ измѣненіемъ личнаго состава не было произведено существенныхъ измѣненій въ рѣшеніи дѣлъ и губернское правленіе по прежнему имѣло лишь совѣщательное значеніе. Законоположенія 1837 г. никого не удовлетворили и всѣми сознавалась необходимость новыхъ измѣненій и улучшеній, такого рода недовольство

---

[1]) См. по этому вопросу Анучинъ—Историч. очеркъ развит. административно-полицейск. учрежд. стр. 10 и—Матеріалы собранныя для Высоч. утвержд. комис. о преобразов. губернскихъ и уѣздн. учрежд. часть I, отд. I.

[2]) П. С. З. 20372.

[3]) Записка Генералъ-лейтенанта Желтухина (1828 г.).

[4]) 2-е П. С. З. № 10304-й.

[5]) Тамъ-же § 1-й.

вызвало законъ 1845 года, по которому, между прочимъ, дѣла, производящіяся въ губернскихъ правленіяхъ, были раздѣлены на три группы: 1) дѣла судныя, рѣшаемыя коллегіальнымъ порядкомъ по большинству голосовъ, 2) дѣла распорядительныя, для которыхъ требуется утвержденіе губернатора и 3) дѣла исполнительныя, главнымъ образомъ имѣющія механическій характеръ, рѣшаемыя самими членами правленія безъ участія губернатора [1]).

Для характеристики положенія губернатора интересенъ пунктъ 413-й учрежденія о губерніяхъ, въ которомъ мы читаемъ: „правленіе губернское наравнѣ есть съ коллегіями и для того кромѣ Императорскаго Величества и Сената ни отъ кого не принимаетъ законовъ и указовъ"...

Такимъ образомъ мы видимъ, что губернскія правленія, т. е. въ сущности говоря, губернаторы были поставлены наравнѣ съ коллегіями и слѣдовательно уничтожилась средняя инстанція между губернаторами и сенатомъ. Фактически значеніе этой средней инстанціи—коллегій, почти утратилось (по отношенію къ губернскому управленію) еще при Елизаветѣ. Что касается порядка и формъ сношеній губернатора съ другими губернскими учрежденіями и должностными лицами, то на этомъ подробно останавливается наказъ 1837 года. Съ епархіальными архіереями и губернскими предводителями дворянства, съ окружными генералами внутренней стражи, съ окружными генералами корпуса жандармовъ губернаторы сносятся отношеніями [2]).

Губернскому правленію, когда они сами въ немъ не присутствуютъ, палатамъ, приказу общественнаго призрѣнія, совѣстному суду, губернской опекѣ, рекрут-

[1]) Губернское управленіе. §§ 21—29 занят. особой комиссіи (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секрет. Коханова).

[2]) 2-е П. С. З. № 10303, § 330-й.

скимъ присутствіямъ и различнымъ комитетамъ и комиссіямъ губернаторы даютъ предложенія [1]) и получаютъ отъ нихъ представленія. Уѣзднымъ-же судамъ, магистратамъ, ратушамъ и городскимъ думамъ даютъ предписанія и отъ нихъ получаютъ рапорты и донесенія [2]). Останавливаться подробнѣе на изложеніи постановленій наказа 1837 года по этому вопросу не стоитъ, такъ какъ вообще та или другая форма сношеній мало характеризуетъ самыя отношенія. Предложенія и предписанія могутъ имѣть и совершенно одинаковыя и весьма различныя значенія,—все зависитъ отъ положенія, въ которое поставлены учрежденія и лица.

Уже при изученіи юридическаго положенія губернскаго правленія по учрежденію 1775 г. и по послѣдующему законодательству можно a priori сказать, что губернское правленіе, взятое само по себѣ безъ своего предсѣдателя-губернатора, не играло сколько нибудь существенной роли. Дѣйствительность въ этомъ отношеніи превосходитъ наши ожиданія. Даже и послѣ 1845 года, когда губернскимъ правленіямъ придано было нѣкоторое значеніе (относительно судныхъ дѣлъ) на дѣлѣ они этого значенія не имѣли. По компетентнымъ заявленіямъ, исходящимъ съ разныхъ сторонъ, губернское правленіе было и оставалось канцеляріей губернатора [3]).

Учрежденіе Министерствъ, какъ сказано выше, создало значительную запутанность въ отношеніяхъ губернаторовъ къ разнымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ и вызвало чрезвычайное развитіе переписки,—это послѣднее явленіе было причиной созданія особыхъ

---

[1]) Тамъ-же § 331-й.

[2]) 2-е П. С. З. № 10303, § 332-й.

[3]) а) Анучинъ — Историческій очеркъ развитія админ.-полицейск. учрежденій—стр. 35-я. в) Матеріалы собран. для Высочайш. утв. комис. о преобразов. губернскихъ и уѣздн. учрежденій ч. I, отд. 1. д) Архивъ Калачова—1859 г. книга 4-я стр. 95—96-я.

канцелярій губернаторовъ, зачатки которыхъ наблюдались еще до учрежд. 1775 года, значеніе ихъ все увеличивалось. Разграниченія дѣлъ съ губернскимъ правленіемъ въ дѣйствительности почти не было, — усмотрѣнію губернатора принадлежала главная роль въ рѣшеніи этого вопроса. Во главѣ канцелярій были поставлены правители, назначавшіеся самими губернаторами [1]). Каждый губернаторъ имѣлъ одного чиновника для особыхъ порученій. Но нерѣдко правительство въ силу тѣхъ или иныхъ резоновъ разрѣшало имѣть и двухъ чиновниковъ. Причина-же для такого отступленія отъ общаго правила обыкновенно находилась безъ особаго затрудненія,—въ Нижегородскую губернію второй чиновникъ особыхъ порученій назначенъ былъ въ виду обширности губерніи, въ Курскую — вслѣдствіе многочисленности дѣлъ, въ Ярославскую—вслѣдствіе многочисленности населенія и такъ далѣе.

То-же учрежденіе министерствъ содѣйствовало созданію въ губерніяхъ большаго числа комиссій и комитетовъ для служенія различнымъ цѣлямъ,—полицейскимъ и финансовымъ.

Во всѣхъ этихъ комитетахъ предсѣдательствовалъ губернаторъ, членами-же обыкновенно являлись главнѣйшіе коронные чиновники и нѣсколько выборныхъ лицъ. Такое предсѣдательствованіе было для губернаторовъ затруднительно, такъ какъ уже въ 40-хъ годахъ XIX в. губернаторы должны были предсѣдательствовать: 1) въ приказѣ общественнаго призрѣнія, 2) комитетѣ о земскихъ повинностяхъ, 3) въ качествѣ вице-президентовъ попечительнаго о тюрьмахъ общества, въ отдѣленіяхъ

---

[1]) Одинъ изъ указовъ (П. С. З. № 20719) объясняетъ почему назначеніе правителей канцелярій предоставлено губернаторамъ: «если бы о томъ входили представленія и въ правительств. сенатъ, то и сей не могъ бы сдѣлать другого избранія, какъ опредѣлить тѣхъ самыхъ, коихъ начальники по ближайшему ихъ познанію удостаиваютъ».

послѣдняго, 4) оспенномъ комитетѣ, 5) статистическомъ комитетѣ, 6) мануфактурномъ комитетѣ, 7) въ комитетѣ о коннозаводствѣ, 8) въ дорожной комиссіи, 9) въ строительной комиссіи, 10) въ комиссіи о народномъ продовольствіи, 11) въ отдѣленіи коммерческаго совѣта, 12) въ рекрутскомъ присутствіи, 13) въ присутствіи для освидѣтельствованія умалишенныхъ, 14) въ попечительствѣ о дѣтскихъ пріютахъ; кромѣ того губернаторы предсѣдательствовали при торгахъ въ палатахъ: 1) казенной, 2) государственныхъ имуществъ и иногда 3) въ удѣльной конторѣ [1]).

Роль этихъ комиссій, въ дѣлѣ развитія народнаго благосостоянія, была ничтожная, въ чемъ, въ значительной степени, виновата ихъ организація. Элементъ мѣстнаго общества, если и допускался въ комиссіи и комитеты, то не имѣлъ въ нихъ значенія уже въ силу самого закона, который былъ основанъ на принципахъ полицейскаго государства, такъ не любившаго прибѣгать къ самодѣятельности общества. Коронные-же чиновники, входившіе въ составъ комиссій были достаточно заняты другими дѣлами, каждый по своему вѣдомству и прежде всѣхъ и больше всѣхъ предсѣдатель комиссій и комитетовъ — губернаторъ. Затѣмъ этимъ комиссіямъ предоставлялось рѣшать самостоятельно лишь самые маловажные вопросы; все сколько-нибудь значительное рѣшалось министерствами, главными управленіями и даже Высочайшею властью, — мѣстнымъ-же учрежденіямъ оставалось по этимъ вопросамъ лишь составлять смѣты и проекты, которые нисколько не стѣсняли высшее правительство. Такое положеніе дѣла ни въ какомъ случаѣ не могло содѣйствовать развитію

---

[1]) Офиціальный отзывъ М. В. Д. въ 1843 году, въ матеріалахъ собран. для Высоч. утвержд. комиссіи о преобразованіи губернск. и уѣздн. учрежденій—часть I, отдѣлъ I.

интереса къ обсуждаемымъ дѣламъ со стороны членовъ комиссій и комитетовъ [1]).

Въ дѣлахъ особенно важныхъ или чрезвычайныхъ, губернаторъ имѣлъ право пригласить въ губернское правленіе палаты—Казенную, Уголовную и Гражданскую, для разсмотрѣнія дѣла, подъ его предсѣдательствомъ, вмѣстѣ съ губернскимъ правленіемъ, въ присутствіи губернскаго прокурора. Впрочемъ губернаторамъ рекомендовалось не злоупотреблять этимъ правомъ—составлять Общее Присутствіе и пользоваться имъ только при очевидной необходимости [2]).

Въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ губернатору всегда находился вице-губернаторъ, при чемъ этимъ названіемъ въ различное время именовались разныя должностныя лица. По учрежденію 1775 г. вице-губернаторъ или поручикъ правителя являлся, собственно, предсѣдателемъ казенной палаты и въ отсутствіи губернатора исполнялъ его должность, пользуясь обыкновенно всѣми его правами [3]).

По положенію 3 іюня 1837 года [4]) вице-губернаторъ есть старшій изъ четырехъ совѣтниковъ, составляющихъ губернское правленіе. Наконецъ по закону 1845 года вице-губернатору придано значеніе помощника губернатора, особенно по губернскому правленію. Если по учрежденію 1775 года вице-губернаторъ и имѣлъ нѣкоторое значеніе, то по послѣдующимъ законоположеніямъ значеніе его было ничтожно, дѣйствительность-же если и уклонялась отъ закона, то во всякомъ случаѣ

---

[1]) а) Лохвицкій—«Губернія» .... стр. 183 и дальше; в) Губернское управлен.; § 21—29 занят. особ. комис. (подъ предсѣд. ст.-секрет. Кохановa); д) Градовскій — Начала Русск. Госуд. права, т. III стр. 160 и сл.

[2]) 2-ое П. С. З. № 10303 § 14.

[3]) П. С. З. № 20400 и 21346.

[4]) 2-ое П. С. З. № 10304.

не въ смыслѣ усиленія значенія вице-губернатора. Вице-губернаторы назначались Высочайшею властью. Совѣтники губернскаго правленія имѣли еще меньше значенія, хотя они и не назначались губернаторомъ, но, всецѣло завися отъ него, были лишь исполнителями его воли. Даже и послѣ 1845 года, когда они получили рѣшительный голосъ въ судныхъ дѣлахъ губернскаго правленія, фактически значеніе ихъ не поднялось.

Какъ уже сказано, губернаторъ былъ предсѣдателемъ приказа общественнаго призрѣнія, который являлся учрежденіемъ, созданнымъ для цѣлей благотворительныхъ и вообще для заботъ о развитіи многихъ сторонъ народнаго благосостоянія [1]) при чемъ положеніе этого приказа было, на первый взглядъ, довольно независимое: „Приказъ общественнаго призрѣнія, кромѣ Императорскаго Величества и Сената, ни отъ кого не принимаетъ законовъ и указовъ“, но дальше идутъ строки, которыя разсѣиваютъ наши предположенія относительно самостоятельности приказа: „повелѣнія-же Главнокомандующаго, сходственныя со установленіями Приказа общественнаго призрѣнія (приказъ) исполняетъ“. Въ составъ приказа входили представители отъ сословій, но они имѣли очень небольшое значеніе, во 1-хъ потому что приказъ, засѣдалъ всего лишь нѣсколько недѣль въ году. Естественно, что въ остальное время, въ смыслѣ управленія дѣлами и учрежденіями, подлежащими вѣдѣнію приказа, пріобрѣталъ особое значеніе предсѣдатель его — губернаторъ, во 2-хъ въ силу причинъ, о которыхъ уже отчасти сказано и будетъ еще говориться подробно ниже и которыя дѣлали выборную службу столь не привлекательной, что лучшіе представители общества ея всячески избѣгали. Наказъ 1837 года преподалъ губернаторамъ подробное

---

[1]) П. С. З. № 14392.

наставленіе объ ихъ обязанностяхъ въ качествѣ предсѣдателей приказовъ общественнаго призрѣнія, по отношенію къ охраненію капиталовъ приказа и къ дѣйствіямъ его по кредитной части, (приказамъ при ихъ учрежденіи было дано право производить нѣкоторыя банковскія операціи для увеличенія единовременно даннаго имъ капитала въ 15000 р.) причемъ изъ первыхъ же строкъ наставленія видно значеніе, которое придавалъ законодатель губернаторамъ, какъ предсѣдателямъ приказовъ: на нихъ возлагается обязанность имѣть „попеченіе о цѣлости и прирощеніи принадлежащихъ приказу суммъ и о поддержаніи общественной къ оному довѣренности" [1]). Въ каждую губернію назначенъ былъ губернскій прокуроръ, которому подчинены прокуроры и стряпчіе при судахъ (всего двѣнадцать). Губернскій прокуроръ обязанъ былъ доносить губернскому правленію по дѣламъ до него относящимся [2]), слѣдовательно онъ являлся въ нѣкоторыхъ случаяхъ помощникомъ губернатора, какъ органа надзора и какъ администратора, но о той и о другой роли губернскаго прокурора намъ придется говорить ниже. Теперь-же замѣтимъ, что губернскій прокуроръ былъ единственнымъ должностнымъ лицомъ системы губернскаго управленія Екатерины II-й, которому было придано сравнительно независимое отъ высшей мѣстной власти положеніе.

Кромѣ губернскаго правленія и приказа общественнаго призрѣнія, о которыхъ уже шла рѣчь, учрежденіе 1775 года создало въ губерніи палаты уголовнаго и гражданскаго суда и казенную. Составъ всѣхъ этихъ учрежденій былъ чисто чиновничій, представителей отъ мѣстнаго общества въ нихъ сперва совсѣмъ не было. Такой составъ казенная палата сохра-

---

[1]) 2-ое П. С. З. № 10303 § 191.
[2]) П. С. З. № 14392 пунктъ 405.

нила навсегда и сохраняетъ и въ наше время. Составъ-же палатъ уголовнаго и гражданскаго суда измѣнился на выборный. Въ каждой губерніи учреждены были верхній земскій судъ — для дворянъ, губернскій магистратъ — судъ для горожанъ и верхняя расправа — для государственныхъ крестьянъ (если обширность губерніи того требовала, то разрѣшалось учредить болѣе одного верхняго земскаго суда и губернскаго магистрата и болѣе одной верхней расправы [1]).

Учрежденій много, даже слишкомъ много; намъ думается, что совершенно правъ строгій критикъ Екатерининскаго царствованія, нашъ извѣстный, историкъ Ключевскій, признающій губернскія учрежденія 1775 г. слишкомъ сложными; правда, создавая ихъ въ такомъ видѣ Императрица отвѣчала до нѣкоторой степени на желанія, заявленныя депутатами комиссіи 1767 года и основанныя на наказахъ данныхъ избирателями [2]), но наи-

---

[1]) Палаты уголовнаго и гражданскаго судовъ состояли изъ предсѣдателя, двухъ совѣтниковъ и двухъ асессоровъ. Казенная палата—изъ предсѣдателя—вице-губернатора, директора экономіи, совѣтника, двухъ асессоровъ и губернскаго казначея. Верхній земскій судъ состоялъ изъ перваго и второго предсѣдателей и изъ десяти засѣдателей. Губернскій магистратъ состоялъ изъ перваго и второго предсѣдателей и шести засѣдателей. Верхняя расправа—изъ перваго и второго предсѣдателей и десяти засѣдателей. По два засѣдателя отъ этихъ трехъ судовъ входили въ составъ приказа общественнаго призрѣнія.

Въ каждомъ уѣздѣ въ соотвѣтствіе губернскимъ тремъ судамъ было тоже три суда, при чемъ нижній земскій судъ, учрежденіе главнымъ образомъ полицейское—состоялъ изъ предсѣдателя—земскаго исправника и двухъ или трехъ засѣдателей. Нижнія расправы учреждались или не учреждались въ каждомъ уѣздѣ въ зависимости отъ числа государственныхъ крестьянъ. Въ каждомъ городѣ былъ городовой магистратъ. Кромѣ того въ каждомъ уѣздѣ полагался уѣздный судъ, состоявшій изъ уѣзднаго судьи и двухъ засѣдателей. Въ каждомъ-же уѣздѣ должны были быть докторъ и лекарь. Въ городахъ были назначены полицмейстеры или городничіе. Во всѣхъ губерніяхъ было учреждено по одному совѣстному суду на губернію, въ которомъ предсѣдательствовалъ совѣстный судья, а засѣдали по дворянскимъ дѣламъ—двое дворянъ, по городскимъ—двое гражданъ, по расправнымъ дѣламъ—двое поселянъ. (П. С. З. № 14392).

[2]) См. IV томъ Сборника Русскаго историч. общества.

болѣе существенныя и резонныя желанія депутатовъ остались безъ исполненія,—власть мѣстныхъ правителей не была ограничена выборными отъ сословій. Что касается порядка опредѣленія въ должности чиновниковъ, выше перечисленныхъ учрежденій, то въ этомъ дѣлѣ принадлежала, какъ мы сейчасъ увидимъ, большая роль губернатору: лишь вице-губернаторы, предсѣдатели палатъ и верхняго земскаго суда назначаются Высочайшей властью; въ губернское правленіе и въ палаты совѣтники и асессоры опредѣляются сенатомъ [1]); директоръ экономіи, губернскій казначей, первый и второй предсѣдатели губернскаго магистрата, верхней расправы и полицмейстеры [2]) назначаются сенатомъ по представленію губернскаго правленія, т. е. фактически губернатора [3]) (или генералъ-губернатора). Слѣдовательно на дѣлѣ въ назначеніи этихъ послѣднихъ лицъ главную роль играло усмотрѣніе губернатора, такъ-какъ Сенатъ конечно не имѣлъ возможности вникать въ оцѣнку представляемыхъ лицъ уже по тому одному, что ихъ совершенно не зналъ и принужденъ былъ всецѣло полагаться на мнѣніе губернатора. Кандидатовъ въ судьи совѣстнаго суда выбираетъ каждое губернское судебное мѣсто особо и представляетъ генералъ-губернатору, а съ ихъ уничтоженіемъ — губернатору, который и назначаетъ одного совѣстнымъ судьей. Затѣмъ засѣдатели верхняго земскаго суда, два дворянскихъ засѣдателя совѣстнаго суда, уѣздный судья и земскій исправникъ, засѣдатели уѣзднаго суда и дворянскіе засѣдатели нижняго земскаго суда выбираются дворянствомъ на три года и если за ними нѣтъ явнаго порока, то утверждаются въ долж-

[1]) П. С. З. № 14392 пункты 59—61.

[2]) Съ 1782 г. въ губернскихъ городахъ всегда во главѣ полиціи стоятъ полицмейстеры. См. проф. Дитятинъ — Устройство и управленіе город. въ Россіи—464.

[3]) П. С. З. № 14392 пункты 61—62.

ности губернаторомъ [1]) (сперва генералъ-губернаторомъ).

Доктора принимаются на службу губернаторомъ по контракту. Члены расправъ и магистратовъ также выбираются соотвѣтственно государственными крестьянами и горожанами и утверждаются губернаторомъ съ тѣмъ-же условіемъ, въ случаѣ отсутствія явнаго порока. Предсѣдатели нижнихъ расправъ назначаются губернскимъ правленіемъ, т. е. фактически—губернаторомъ. Городничіе опредѣляются Сенатомъ по представленію того-же правленія.

Изъ этого, нѣсколько утомительнаго перечисленія многочисленныхъ членовъ многочисленныхъ учрежденій, созданныхъ Екатериной II, мы видимъ, въ какой степени отъ губернатора зависѣло подобрать тотъ или иной составъ служащихъ. Правда для неутвержденія необходимо существованіе явнаго порока, но для кого „явнаго", конечно для губернатора, объективныхъ указаній этой явности законодатель не далъ (да и не легко ихъ было дать, если не обратиться къ чисто формальному критерію, напр. къ бытности или небытности подъ судомъ), слѣдовательно все рѣшалось губернаторскимъ усмотрѣніемъ, къ тому-же учрежденія, въ которыя входили выборныя лица, т. е. всѣ судебныя мѣста, кромѣ палатъ, а также опекунскія учрежденія, — дворянская опека и сиротскій судъ должны были исполнять повелѣнія губернскаго правленія [2]) или, что тоже самое— губернатора; такого рода положеніе дѣла конечно не содѣйствовало возвышенію службы по выборамъ въ глазахъ мѣстнаго общества. Обжалованіе-же дѣйствій губернаторовъ было вообще крайне затруднительно при отсутствіи образованія среди губернскаго общества и

---

[1]) Если земскій исправникъ выбываетъ со службы ранѣе новыхъ выборовъ, то преемникъ ему *назначается* губернаторомъ, но лишь до очередныхъ выборовъ. Ист. обз. дѣят. ком. мин., т. III, стр. 294.

[2]) П. С. З. № 14392 пункты 416—424.

при отдаленности Сената, которому нужно было жаловаться. Екатерининская система губернскихъ учрежденій сохранялась недолго въ своемъ первоначальномъ видѣ. Страдая тѣмъ-же недостаткомъ что и Петровская система 1719 г.—сложностью, она естественно должна была претерпѣть ту-же участь, т. е. упрощеніе, и дѣйствительно очень скоро послѣ введенія учрежденія о губерніяхъ среднія инстанціи между палатами и уѣздными судебными учрежденіями (т. е. верхній земскій судъ, верхняя расправа и губернскій магистратъ) были уничтожены за ненадобностію. Эта мѣра, которую нельзя не признать весьма удачной, принадлежитъ уже царствованію Императора Павла. Вмѣстѣ съ этимъ палаты уголовнаго и гражданскаго суда были преобразованы на выборномъ началѣ. При Александрѣ I въ составъ палатъ входили и коронные чиновники и выборные отъ сословій—дворянства и купечества [1]).

При Императорѣ Николаѣ I и предсѣдатели палатъ, бывшіе до того времени коронными чиновниками, сдѣлались выборными отъ дворянства [2]). Затѣмъ въ 1837 г. число засѣдателей земскаго суда было сокращено и вмѣсто того явились становые пристава, по нѣсколько на уѣздъ (уѣздъ дѣлился на нѣсколько становъ и во главѣ каждаго — становой приставъ). Становыхъ приставовъ назначалъ губернаторъ; такое измѣненіе конечно служило къ усиленію губернаторской власти [3]). Дворянскимъ собраніямъ даровано было право представлять губернатору списокъ мѣстныхъ дворянъ, которые съ пользой могли-бы занять мѣста становыхъ приставовъ. Въ дѣйствительности это право осталось мертвой буквой, прежде всего потому, что мѣстное дворянство, даже мелкое, совсѣмъ не стремилось занимать должности

[1]) Троцына—Исторія судебн. учрежден. въ Россіи, стр. 324.
[2]) Градовскій—Начала Русскаго государственнаго права, томъ III.
[3]) Тамъ-же.

становыхъ приставовъ, какъ очень низко поставленныя и всецѣло зависящія отъ губернатора, да наконецъ—губернаторы врядъ-ли оказались бы склонны принимать во вниманіе списки и желанія дворянъ.

Во главѣ уѣзда стоялъ земскій исправникъ, онъ предсѣдательствовалъ въ нижнемъ земскомъ судѣ, которому было поручено въ уѣздѣ—„благочиніе, приведеніе въ исполненіе закона, приведеніе въ дѣйствіе распоряженій губернатора и губернскаго правленія и проч. [1]". Такимъ образомъ исправникъ являлся органомъ полиціи, кромѣ того онъ-же былъ представителемъ высшей правительственной власти въ уѣздѣ и по обѣимъ сторонамъ своей дѣятельности онъ находился въ полномъ подчиненіи губернатору.

О нарушеніи разными лицами своего вѣрноподданическаго долга, о появленіи въ уѣздѣ прилипчивыхъ болѣзней, скотскихъ падежей, объ ослушаніи оказанномъ цѣлыми селеніями, о скопищахъ воровъ и разбойниковъ и проч., земскій исправникъ обязанъ былъ немедленно доносить губернатору [2]. Въ такихъ-же отношеніяхъ къ губернатору находился и городничій (и полицмейстеръ) какъ глава городской полиціи, приблизительно въ такихъ-же случаяхъ какъ и земскій исправникъ онъ обязанъ былъ немедленно доносить губернатору. При изложеніи ниже различныхъ функцій губернаторской дѣятельности намъ не разъ еще придется остановиться на отношеніяхъ губернаторовъ къ перечисленнымъ и другимъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, но такъ какъ эти отношенія нельзя отдѣлить отъ разныхъ сторонъ дѣятельности губернатора, то мы ихъ и будемъ разсматривать совмѣстно съ той или другой стороной этой дѣятельности, условіемъ которой они являются или изъ которой они вытекаютъ.

---

[1] П. С. З. № 14392, пунктъ 235.
[2] П. С. З. № 14392, пунктъ 237 и слѣд.

Отношенія губернаторовъ къ самоуправленію.

Въ законодательствѣ Екатерины II начало административной опеки надъ самоуправленіемъ хотя и было развито, но все-же не такъ какъ оно развилось впослѣдствіи—при Александрѣ I и особенно при Николаѣ I; на такое нежелательное направленіе нашего законодательства, относительно самоуправленія, не могли не вліять, въ числѣ другихъ условій, политическія событія Западной Европы, такъ сильно вообще вліявшія на духъ нашего государственнаго управленія въ первой половинѣ XIX вѣка. Въ разсматриваемомъ періодѣ намъ придется вести рѣчь объ отношеніи губернаторовъ къ самоуправленію городскому и дворянскому, самоуправленіе-же крестьянское, гдѣ оно существовало, не соприкасалось непосредственно съ губернаторами.

До 19 февраля 1861 года крестьяне обязательно кому нибудь *принадлежали* (за исключеніемъ ничтожнаго числа вольныхъ хлѣбопашцевъ и освобожденныхъ отъ крѣпостной зависимости)—государству, вѣдомству, учрежденію или лицу, это въ данномъ случаѣ безразлично, и находились въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ тому, кому принадлежали; по отношенію къ государственнымъ крестьянамъ создана была, при Николаѣ I, цѣлая система учрежденій и должностныхъ лицъ, спеціально предназначенныхъ для завѣдыванія этими крестьянами. Вотъ эти учрежденія и должностныя лица были въ тѣхъ или иныхъ отношеніяхъ къ губернатору, самое-же самоуправленіе, какъ сказано, съ губернаторами не соприкасалось.

Городское самоуправленіе хотя и существовало до учрежденія о губерніяхъ 1775 г., но мы видѣли, какую жалкую роль оно играло; дворянскаго-же само-

управленія до царствованія Екатерины II совсѣмъ не было.

По опредѣленію грамоты на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи [1]) (1785 г.) городовые обыватели собираются по „приказанію" и дозволенію генералъ-губернатора или губернатора, какъ для дозволенныхъ городовымъ обывателямъ выборовъ, такъ и для выслушанія предложеній генерала-губернатора или губернатора, всякіе три года въ зимнее время [2])". Эти строки грамоты не могутъ не вызвать сомнѣнія,— отдѣльно и „приказаніе" и „дозволеніе" понятія совершенно ясныя, но поставленныя вмѣстѣ, рядомъ, они противорѣчатъ другъ-другу. Что нибудь одно или приказаніе или дозволеніе, но то и другое одновременно представить себѣ невозможно. Проф. Дитятинъ пробуетъ разобраться въ этомъ противорѣчіи и приходитъ къ выводу, что собраніе городскихъ обывателей созывалось губернаторомъ (а когда былъ генералъ-губернаторъ, то имъ) въ имъ-же опредѣленный срокъ [3]). Городскимъ обывателямъ дозволяется составить общую городскую думу, которая изъ своего состава выбираетъ шестигласную городскую думу [4]), въ обѣихъ думахъ предсѣдательствуетъ городской голова. Отношенія между этими двумя учрежденіями не были похожи на отношенія современной городской думы и городской управы и земскаго собранія и земской управы. Общія городскія думы не имѣли значенія ни распорядительнаго, ни по надзору за шестигласной думой, такъ какъ и право распоряженія и право надзора принадлежало правительственной власти и въ частности губернатору. Городскому обществу дозволено было представлять губернатору о своихъ

---

[1]) П. С. З. № 16188.
[2]) П. С. З. № 16188, пунктъ 30.
[3]) Дитятинъ—Устройство и управленіе городовъ въ Россіи, стр.—432.
[4]) П. С. З. № 16188, пункты 156 и 164.

общественныхъ пользахъ и нуждахъ, конечно эти представленія ни къ чему не обязывали губернаторовъ. Со своей стороны и губернаторы могли давать городскому обществу предложенія, которыя собраніе городскихъ обывателей должно было принимать „во уваженіе" и дать на нихъ „приличный отвѣтъ, сходственный съ узаконеніями и общественнымъ благомъ". Трудно спорить противъ того, что эти строки отличаются полнѣйшею неопредѣленностью, которая несомнѣнно содѣйствовала подчиненію городского самоуправленія губернатору [1]). Общая дума обязана была посылать вѣдомости губернатору и отчетъ въ казенную палату, казенной же палатѣ и губернатору обязана была отчетностью и шестигласная дума. Дѣла порученныя шестигласной думѣ могутъ быть раздѣлены на два разряда: 1) общественныя и 2) по осуществленію правительственныхъ задачъ, возложенныхъ на городское самоуправленіе. Въ послѣднемъ отношеніи городскія власти были безусловно подчинены администраціи, но и въ дѣлахъ перваго рода голосъ самой шестигласной думы имѣлъ ничтожное значеніе, преобладающая роль принадлежала правительственной власти и въ частности губернатору [2]), власть котораго для шестигласной думы вообще имѣла огромное значеніе. Контролю губернатора, по удачному выраженію проф. Дитятина, подлежали не только всѣ распоряженія шестигласной думы, но, если можно такъ выразиться, и самое сознаніе думой „нуждъ и пользъ" города,—если дума усмотритъ что-либо нужное для общей пользы, для выгоды и украшенія города, то она должна объ этомъ своемъ усмотрѣніи доложить губернатору и ожидать его доз-

[1]) Дитятинъ — Устройство и управленіе городовъ въ Россіи — стр. 433 и слѣд.

[2]) Градовскій—Начала Русскаго государственнаго права—т. III, стр. 144.

воленія [1]). Самый сборъ и храненіе городскихъ доходовъ поставлены подъ надзоръ губернатора. Послѣ всего сказаннаго понятно, что думѣ не дано было и права инціативы относительно приращенія городскихъ доходовъ, что видно изъ устава о городскомъ хозяйствѣ, въ которомъ говорится: „въ случаѣ недостатка городскихъ доходовъ на содержаніе полиціи или же иныя потребности города, начальникъ губерніи изыскиваетъ способы къ умноженію оныхъ", при чемъ для оказанія ему содѣйствія въ этомъ вопросѣ онъ приглашаетъ городского голову и депутатовъ отъ сословій, владѣющихъ въ томъ городѣ недвижимою собственностью.

Для характеристики отношеній губернаторовъ къ городскому самоуправленію крайне любопытенъ порядокъ составленія и разсмотрѣнія смѣты городскихъ доходовъ и расходовъ. Эта смѣта составленная шестигласной думой идетъ къ губернатору, который „въ присутствіи губернскаго правленія" тщательно разсматриваетъ во всѣхъ ли она частяхъ правильно и законно составлена и если указанныя условія на лицо, то смѣта или отправляется въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ или утверждается губернаторомъ (въ зависимости отъ суммы), если-же губернаторъ найдетъ, что смѣта неправильно или незаконно составлена или является обременительной для жителей, то онъ её возвращаетъ для исправленія снова въ думу; давъ такія полномочія губернатору законодатель не установилъ въ какихъ случаяхъ и сколько разъ можно смѣту возвращать въ думу и слѣдовательно поставилъ дѣло такъ, что смѣта всегда должна быть составлена по личному усмотрѣнію губернатора, роль-же шестигласной думы по этому вопросу сведена къ нулю.

Изъ того, что сказано объ отношеніяхъ губернатора

---

[1]) Дитятинъ — Устройство и управленіе городовъ въ Россіи — стр. 452.

къ городскимъ смѣтамъ, расходамъ и доходамъ видно, что непосредственнымъ органомъ правительственнаго надзора за городскимъ самоуправленіемъ былъ губернаторъ, видно также и то, что этотъ надзоръ уже по закону почти переходилъ въ управленіе городскими дѣлами съ помощью городскихъ общественныхъ учрежденій. Городская дума подвергается отвѣтственности: 1) за положенія противныя законамъ и 2) за неисполненіе своей должности и противные оной поступки [1]), привлекается она къ отвѣтственности губернаторомъ. До 1858 года не было въ законѣ точныхъ указаній относительно порядка привлеченія къ отвѣтственности лицъ, служащихъ въ городскихъ общественныхъ установленіяхъ. Съ 1858 г. установленъ порядокъ относительно ихъ отвѣтственности, такой же какъ и относительно выборныхъ отъ дворянъ, т. е. въ случаѣ нарушенія закона или упущенія по службѣ со стороны выборныхъ, они, по слѣдованіи дѣла надлежащимъ порядкомъ, предаются суду губернскимъ начальствомъ, которое въ случаѣ важнаго преступленія имѣетъ даже право удалить временно отъ должности, лицо, имъ-же преданное суду [2]). Вліяніе губернаторовъ на дѣла городского общественнаго управленія усугублялось еще тѣмъ, что наибольшая тяжесть отчетности и отвѣтственности падала, главнымъ образомъ, не на присутствіе шестигласной думы, не игравшее большой роли, а на секретарей и канцелярскихъ чиновниковъ, назначавшихся губернскимъ правленіемъ или, что въ сущности тоже самое—губернаторомъ [3]). Губернаторы увольняли въ отпускъ членовъ думъ, замѣняя ихъ на время отсутствія кандидатами.

[1]) Св. Зак. 1857 г. т. II часть I стат. 1449.
[2]) Дитятинъ—Городское самоуправленіе въ Россіи—стр. 234.
[3]) Градовскій— Начала Русскаго Государств. права, т. III, стр. 145.

Кромѣ думъ въ городахъ было депутатское собраніе (предсѣдательствуемое городскимъ головой); оно обязано было составлять и хранить обывательскую книгу. Отъ думъ это собраніе не зависѣло, но было подчинено губернскому правленію. Губернаторы могли награждать городскихъ головъ и бургомистровъ почетнымъ званіемъ степеннаго.

Что касается фактическаго положенія городскихъ общественныхъ учрежденій, то оно было въ высшей степени печально, всюду царилъ ничѣмъ не сдерживаемый произволъ губернатора [1]). Тяжелая рука губернаторовъ давала себя чувствовать городскому самоуправленію еще при Екатеринѣ II и конечно препятствовала развитію этого самоуправленія; давленіе со стороны губернаторовъ все усиливалось и въ параллель съ нимъ наблюдается постепенный упадокъ городского самоуправленія, который сознательно вызывался законодателемъ, съ одной стороны—созданіемъ новыхъ правилъ о дѣйствіяхъ городскихъ общественныхъ учрежденій, съ другой—изъятіемъ изъ круга ихъ вѣдомства разныхъ предметовъ, поручаемыхъ особымъ комитетамъ и комиссіямъ, подчиненнымъ Мин-ству Вн. Дѣлъ [2]). Принявъ все это во вниманіе, мы не удивимся тому, что города совсѣмъ не стремились воспользоваться даннымъ имъ правомъ самоуправленія и дѣйствительно по офиціальнымъ свѣдѣніямъ 60-хъ г.г. XIX вѣка оказалось, что въ нѣкоторыхъ городахъ не существуетъ городскихъ общественныхъ установленій.

Совокупность различныхъ условій, о которыхъ отчасти я уже имѣлъ случай упомянуть, заставила прави-

---

[1]) О фактическомъ положеніи городск. самоуправл. и о фактическ. отношен. къ нему губер-овъ, см. Дитятинъ—Городское самоуправленіе въ Россіи отд. II.

[2]) Ключевскій,—Лекціи по Русской Исторіи, т. II и Градовскій—Начала Русскаго государств. права, т. Ш стр. 142.

тельство заняться организацией дворянскаго сословія, тѣмъ болѣе, что за организацію высказалось въ своихъ наказахъ и само дворянство. Къ тому-же нельзя не признать, что предыдущими политическими событіями дворянство было вполнѣ подготовлено къ корпоративной дѣятельности. Въ литературѣ по этому вопросу было высказано какъ разъ противоположное мнѣніе [1]), — а именно, что дворянство совершенно не было подготовлено къ самоуправленію и не понимало общихъ дворянскихъ пользъ и нуждъ и что въ силу этого и пришлось вновь организованное самоуправленіе поставить подъ опеку губернаторовъ, о которой будетъ сказано ниже. По моему мнѣнію съ этимъ никакъ нельзя согласиться. Врядъ-ли о непониманіи своихъ интересовъ можетъ идти рѣчь, когда еще болѣе чѣмъ за сто лѣтъ до Екатерининскаго царствованія дворянство (государевы служилые люди) при составленіи уложенія 1649 г. обнаружило большое политическое развитіе и пониманіе своихъ пользъ и нуждъ; наконецъ, въ теченіи почти полувѣка въ XVIII столѣтіи, производя политическіе перевороты (такъ какъ гвардія, производившая перевороты, была корпораціей дворянъ—выражавшей и представлявшей интересы всего дворянства), оно также обнаружило и умѣнье дѣйствовать сообща и пониманіе своихъ интересовъ. Я не останавливаюсь дольше на этомъ интересномъ вопросѣ, чтобы не отвлекаться отъ непосредственнаго предмета моего изложенія и веду рѣчь лишь къ тому, что опека губернаторовъ надъ дворянскимъ самоуправленіемъ нисколько не вызывалась необходимостью. Но правительство въ своихъ мѣропріятіяхъ по отношенію къ дворянству не могло пойти наперекоръ общей своей политикѣ,— опека надъ дворянскимъ самоуправленіемъ была однимъ изъ явленій характеризующихъ Россію, XVIII и

[1]) Градовскій.—Начала Русскаго государств. права т. III стр. 123.

первой половины XIX вѣка, какъ полицейское государство, была результатомъ основного взгляда на подданныхъ, даже наиболѣе развитыхъ, какъ на малолѣтнихъ и неспособныхъ управляться безъ бюрократической указки.

Зачатки уѣзднаго дворянскаго самоуправленія надо видѣть въ той элементарной организаціи, какую приняло уѣздное дворянское общество для выбора депутатовъ въ комиссію 1767 года. Съ этого времени появились уѣздные предводители дворянства. Выборы дворянскихъ депутатовъ въ комиссію 1767 г. происходили подъ надзоромъ и руководствомъ губернаторовъ, такимъ образомъ сразу-же, при самомъ зарожденіи дворянскаго самоуправленія, надъ нимъ уже тяготѣла властная рука губернаторовъ [1]).

Первые выборы послѣ изданія учрежденія о губерніяхъ производились также въ присутствіи губернаторовъ. Само учрежденіе точно не обозначило отношеній губернаторовъ къ дворянскому обществу и поэтому генералъ-губернаторы обращались къ Императрицѣ съ вопросами, касающимися этихъ отношеній [2]).

Екатерина II отвѣчала на такіе вопросы обыкновенно въ духѣ значительной свободы дворянскихъ обществъ.

Въ 1785 году издана грамота „на права, вольности и преимущества благороднаго Россійскаго Дворянства [3])“, которая организовала дворянское самоуправленіе въ такомъ видѣ, въ какомъ оно остается, въ общихъ чертахъ, и до настоящаго времени. Дворяне живущіе въ уѣздѣ составляютъ уѣздное дворянское собраніе, избирающее изъ своей среды уѣзднаго предводителя.

Всѣ дворяне живущіе въ губерніи составляютъ губернское дворянское собраніе. Представителемъ всего губернскаго дворянскаго общества является губернскій

---

1) Романовичъ-Словатинскій.—Дворянство въ Россіи—стр. 440.
2) Тамъ-же.
3) П. С. З. № 16187.

предводитель, точно также какъ уѣзднаго общества— уѣздный предводитель. Отъ каждаго уѣзда выбирается по одному депутату, депутаты всей губерніи составляютъ подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя— депутатское собраніе, обязанное заботиться о составленіи и содержаніи въ исправности дворянской родословной книги.

Дворянство собирается разъ въ три года въ губернскій городъ „по позыву и дозволенію" губернатора, какъ для ввѣренныхъ дворянству выборовъ, такъ и для выслушиванія предложеній губернатора [1]).

Выборъ губернскаго предводителя производился слѣдующимъ образомъ: губернское дворянское собраніе выбираетъ двухъ кандидатовъ на эту должность и одного изъ нихъ, по своему усмотрѣнію, утверждаетъ губернаторъ [2]) (или генералъ-губернаторъ).

Точно также какъ и городскому обществу, обществу дворянъ дозволяется представлять губернатору о своихъ общественныхъ пользахъ и нуждахъ [3]), но такое представленіе дворянъ, въ случаѣ если оно основательно и законно, имѣетъ для губернатора до нѣкоторой степени обязательное значеніе, такъ какъ дворяне въ случаѣ неудовлетворенія его имѣютъ право обратиться къ Сенату и даже къ Государю [4]).

Въ случаѣ предложенія дворянству отъ губернатора (или генералъ-губернатора) дворянское собраніе „беретъ предложенія во уваженіе и на оныя чинитъ по случаю или пристойные отвѣты или соглашенія, сходственныя, какъ узаконеніямъ, такъ и общему добру" [5]).

Для сохраненія хотя нѣкоторой самостоятельности дворянскихъ собраній отъ губернаторовъ этимъ послѣд-

---

[1]) и [2]) П. С. З. № 16187, пункты 38 и 39.
[3]) Тамъ-же, пунктъ 47.
[4]) Тамъ-же, пунктъ 48.
[5]) Тамъ-же, пунктъ 46.

нимъ запрещено было входить въ собранія, но несмотря на категорическое запрещеніе губернаторы появлялись въ собраніяхъ, вмѣшивались въ выборы и даже позволяли себѣ дѣлать выговоры дворянамъ, такія злоупотребленія вызвали указъ съ подтвержденіемъ запрещенія губернаторамъ входить въ дворянскія собранія. При Императорѣ Павлѣ (въ 1798 г.) запрещеніе было отмѣнено [1]), но впослѣдствіи снова возстановлено. Въ 1831 г. издано положеніе, которое установило многія подробности отношеній губернаторовъ къ дворянскому самоуправленію, частію же повторяло предъидущее законодательство. Дворянскія уѣздныя и губернскія собранія, какъ обыкновенныя, такъ и чрезвычайныя, составляются съ дозволенія и по распоряженію губернатора [2]). За три дня до открытія губернскаго собранія губернаторъ доставляетъ губернскому предводителю списки о дворянахъ, находящихся подъ слѣдствіемъ и судомъ. Наканунѣ дня назначеннаго для открытія собранія губернскій предводитель препровождаетъ къ губернатору списки дворянъ, прибывшихъ на собраніе, и испрашиваетъ одновременно съ этимъ разрѣшеніе на его открытіе. Затѣмъ губернаторъ письменно предлагаетъ дворянскому собранію начать свои засѣданія и приступить къ выборамъ; въ день назначенный для открытія собранія онъ заботится о приведеніи дворянства къ присягѣ, а дальнѣйшія всѣ распоряженія предоставляетъ предводителю. Дворянское собраніе обязано исполнять всѣ законныя требованія губернатора, предлагаемыя чрезъ губернскаго предводителя дворянства и доставлять ему всѣ необходимыя свѣдѣнія, относящіяся до выборовъ. Вообще дворянское собраніе сносится съ губернаторомъ и получаетъ отъ него отзывы чрезъ губернскаго предводителя, который обязанъ извѣщать гу-

---

[1]) П. С. З. №№ 16731 и 18421.
[2]) Романовичъ-Словат.—Двор-ство въ Россіи, стр. 426.

бернатора о всѣхъ положеніяхъ принятыхъ дворянскимъ собраніемъ. Если-бы въ собраніи возникли безпорядки и ихъ не успѣлъ-бы прекратить губернскій предводитель, то ему предоставляется право закрыть собраніе и довести до свѣдѣнія губернатора, который въ такомъ случаѣ призываетъ къ себѣ бывшихъ причиною безпорядка, дѣлаетъ имъ надлежащее внушеніе и можетъ предложить собранію подвергнуть виновнаго приличному взысканію. Кромѣ этого губернаторъ наблюдаетъ за дѣятельностью депутатскаго собранія (за правильнымъ веденіемъ родословной книги и проч.) и если замѣтитъ медленность или упущеніе, то можетъ предложить губернскому правленію сдѣлать депутатскому собранію напоминаніе и потребовать отъ него объясненій. Однимъ словомъ ни шагу почти нельзя было сдѣлать безъ губернатора. Губернаторъ созываетъ дворянъ, наставляетъ, дѣлаетъ внушенія и т. д. Законодатель глубоко вѣритъ въ необходимость отеческой попечительности губернатора даже о самомъ развитомъ и вполнѣ способномъ къ самодѣятельности сословіи.

Предводители дворянства не могли отлучаться „съ своихъ должностей, иначе, какъ съ вѣдома губернаторовъ“. Губернаторамъ же велѣно было аттестовать ихъ въ послужныхъ спискахъ. Эти положенія съ нѣкоторыми измѣненіями сохраняются и до нашего времени.

Что касается фактическихъ отношеній губернатора къ дворянскому самоуправленію, то они постоянно складывались не въ пользу свободы дворянскихъ обществъ. Неопредѣленность закона и слабость дворянскихъ собраній содѣйствовали усиленію подчиненія дворянскаго самоуправленія губернаторамъ. Иностранцы, посѣщавшіе Россію въ концѣ XVIII вѣка, обратили вниманіе на рабскую зависимость дворянскихъ собраній отъ губернаторовъ. Порабощеніе дворянскихъ обществъ губернаторами обратило на себя вниманіе и

правительства, которое взялось за ихъ защиту. Въ одномъ Сенатскомъ указѣ конца XVIII в. мы читаемъ: „открылось, что правитель губерніи (губернаторъ), пришедъ въ собраніе дворянства, выслалъ изъ онаго дворянина, выговаривалъ губернскому предводителю за опредѣленіе, собраніемъ учиненное и подтвержденное, въ принесеніи жалобы Ея Императорскому Величеству на намѣстническое правленіе, настоялъ о выборѣ въ предводители дворянина, судомъ опороченнаго и отвергалъ выбраннаго дворянствомъ въ губернскіе предводители дворянина и сверхъ того приводилъ съ собою въ дворянское собраніе гостей“ [1]).

Злоупотребленія губернаторовъ въ данныхъ отношеніяхъ продолжались и даже усиливались при преемникахъ Екатерины II. При Павлѣ I, напримѣръ, Костромское губернское правленіе, т. е. фактически губернаторъ, запретилъ губернскому предводителю созвать уѣздныхъ предводителей для обсужденія одного, вполнѣ законнаго, дѣла. Въ 1802 году поручено было извѣстному Державину произвести слѣдствіе о разныхъ злоупотребленіяхъ Калужскаго губернатора (Лопухина), оказалось, что этотъ губернаторъ, присутствуя на выборахъ (тогда дѣйствовало правило о присутствіи губернаторовъ при выборахъ), нерѣдко вмѣшивался въ производство ихъ, ему подавались жалобы на пристрастную баллотировку (которыхъ принимать онъ не имѣлъ права), подчищались баллотировочные списки и т. п.

Столкновенія дворянства съ губернаторами (и генералъ-губернаторами) чаще всего происходили по поводу избранія губернскихъ и уѣздныхъ предводителей. Представители высшей правительственной власти дѣйствовали нерѣдко при утвержденіи предводителей въ должностяхъ незаконно, стараясь по большей части устранять отъ этихъ должностей наиболѣе независи-

---

[1]) П. С. З. № 16731.

мыхъ, самостоятельныхъ и державшихся съ чувствомъ собственнаго достоинства лицъ, такъ что правительству приходилось даже иногда унимать и останавливать своихъ слишкомъ усердныхъ слугъ.

Такъ Смоленскій губернаторъ не утвердилъ въ должности Рославльскаго уѣзднаго предводителя дворянства, который по отношенію къ нему выказалъ „не только не вѣжливость, но и непокорность", а именно неоднократно пріѣзжая по дѣламъ службы въ теченіе шести лѣтъ въ Смоленскъ „не вмѣнилъ себѣ въ обязанность" явиться къ нему, а встрѣчаясь съ нимъ не удостаивалъ его губернатора никогда поклономъ. Смоленское дворянство протестовало противъ такого распоряженія губернатора, указывая, что неутвержденный кандидатъ четыре трехлѣтія былъ депутатомъ, что всѣмъ дворянамъ извѣстна его благородная жизнь и т. под. Губернаторъ возражалъ, что это лицо ему извѣстно за человѣка либеральнаго образа мыслей и если подобныхъ дворянъ утверждать предводителями, притомъ въ такихъ уѣздахъ какъ Рославльскій, гдѣ квартируютъ войска, то нельзя ручаться, чтобы онъ не воспользовался случаемъ распространять кругъ знакомства и внушать вредныя мнѣнія. Мин. вн. дѣлъ въ своемъ представленіи по этому дѣлу Комит. мин—ровъ объяснилъ, что губернаторъ имѣлъ право не утверждать кандидата, но выставленная имъ причина (либерализмъ) совершенно недостаточна, тѣмъ болѣе, что она нисколько не подтверждается свѣдѣніями шефа жандармовъ. Въ результатѣ кандидатъ, заподозрѣнный губернаторомъ „въ либеральномъ образѣ мыслей" былъ утвержденъ комитетомъ м-ровъ, который одновременно съ этимъ поставилъ губернатору на видъ его дѣйствія [1]).

---

[1]) Истор. обзоръ дѣят. ком. министр., томъ II, часть I, стр. 256—257.

Встрѣчались и обратные случаи—проведенія въ предводители лицъ, которыя не имѣли права на занятіе этихъ должностей. Такъ Тамбовское губернское дворянское собраніе жаловалось на губернатора за то, что онъ утвердилъ въ должности Темниковскаго уѣзднаго предводителя, дворянина Никифорова, только что передъ тѣмъ исключеннаго за ложный актъ изъ состава названнаго губернскаго собранія [1]).

Бывали случаи, когда вопросъ объ утвержденіи предводителей служилъ причиной разногласій не только между дворянствомъ и губернаторами, но и между высшими чинами областной администраціи, конечно въ результатѣ страдали тѣ-же дворяне, по поговоркѣ „паны дерутся у хлоповъ чубы трясутся". Такъ напр. въ 1830 году въ Уфимскомъ уѣздѣ наибольшее число голосовъ при выборахъ получилъ дворянинъ Левашовъ, который и былъ утвержденъ губернаторомъ. По прошествіи нѣкотораго времени генералъ-губернаторъ, будучи не доволенъ и пренебрегая уже состоявшимся утвержденіемъ, утвердилъ въ должности предводителя втораго кандидата, получившаго меньшее число голосовъ.

Безцеремонность губернаторовъ и генералъ-губернаторовъ съ предводителями, даже губернскими, нерѣдко доходила до того, что они увольняли ихъ отъ должностей до окончанія законнаго срока; понятно положеніе другихъ избираемыхъ дворянами должностныхъ лицъ было еще хуже, губернаторы положительно злоупотребляли своимъ правомъ отрѣшать ихъ отъ должности и предавать суду.

Въ Смоленской губерніи за одно трехлѣтіе было отрѣшено губернаторомъ отъ должностей 189 дворянъ [2]), а въ Виленской — столько было предано суду, что на

---

[1]) Истор. обзоръ дѣятельн. ком. министр., т. I, стр. 288.
[2]) Тамъ-же томъ I, стр. 287.

это обратилъ вниманіе Государь и призналъ дѣйствія мѣстнаго губернатора неправильными.

Не болѣе стѣснялись губернаторы съ дворянами и внѣ служебныхъ отношеній. Волынскій губернаторъ Гижицкій приказалъ полиціи изгнать изъ дома предводителя дворянства графа Ледоховскаго, чтобы очистить домъ для корпуснаго командира. Костромской губернаторъ Пасынковъ (въ 1812 году) принудилъ дворянъ дать по два ополченца съ пятидесяти душъ, тогда какъ большинство хотѣло дать по одному и проч. Изъ всего сказаннаго ясно, что положеніе дворянскаго самоуправленія было печально и вліяніе на него губернатора также или почти также велико, какъ и на городское самоуправленіе. И тутъ правительственный надзоръ губернатора за самоуправленіемъ переходилъ постоянно въ опеку, а нерѣдко даже и въ управленіе дворянскими дѣлами.

Надзоръ губернаторовъ.

По учрежденію 1775 года мѣстный надзоръ за губернскимъ управленіемъ возложенъ былъ, главнымъ образомъ, на генералъ-губернатора. Но при введеніи этого учрежденія генералъ-губернаторы (намѣстники) были назначены не въ каждую губернію (приблизительно одинъ на двѣ губерніи), такимъ образомъ въ части губерній сразу-же губернаторы получили въ свои руки нѣкоторую долю надзора, тогда какъ по первоначальной мысли законодателя они должны были быть правителями, т. е. администраторами. Кромѣ того по отношенію къ самоуправленію губернаторы и по мысли законодателя являлись органами надзора, правда не всегда самостоятельными, а помогающими генералъ-губернатору. Въ статьяхъ учрежденія 1775 года и грамотъ 1785 г., говорящихъ объ отношеніяхъ губернаторовъ и генералъ-губернаторовъ къ самоуправленію и о надзорѣ ихъ за

этимъ послѣднимъ, постоянно указывается, что то или другое дѣйствіе долженъ сдѣлать губернаторъ *или* генералъ-губернаторъ, при чемъ часто не объясняется въ какихъ случаяхъ долженъ дѣйствовать тотъ или другой [1]).

Съ уничтоженіемъ генералъ - губернаторовъ, какъ института общаго характера (какъ институтъ чрезвычайный, облекаемый исключительными политическими полномочіями, генералъ-губернаторы насъ не интересуютъ и юридическій анализъ ихъ отношеній къ губернаторамъ въ этомъ смыслѣ — вопросъ очень интресный— выходитъ за предѣлы моей работы) пришлось возложить мѣстный надзоръ на губернаторовъ [2]). Конечно такой надзоръ не могъ быть удовлетворителенъ и прежде всего потому, что по „учрежденію" губернаторъ предназначался къ совершенно иной дѣятельности и несъ уже многочисленныя обязанности; по мнѣнію графа Сперанскаго „губернскія мѣста, т. е. губернское правленіе, казенная палата и губернскій судъ въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ мѣстнаго надзора" [3])... Если это замѣчаніе не вполнѣ справедливо по отношенію къ казенной палатѣ и высшему суду, то относительно губернскаго правленія и подчиненныхъ ему мѣстъ оно вполнѣ правильно, такъ какъ будучи полновластнымъ предсѣдателемъ правленія, рѣшавшимъ единолично до 1845 года всѣ дѣла (фактически такой порядокъ дѣйствовалъ и послѣ 1845 г.), онъ конечно могъ осуществлять за нимъ лишь самый несовершенный вѣдомственный

---

[1]) П. С. З. № 16187. «Въ случаѣ предложеній дворянству отъ генералъ-губернатора *или* губернатора Собраніе Дворянства беретъ предложенія во уваженіе»... (пунктъ 46). «Собранію Дворянства дозволяется представить генералъ-губернатору *или* губернатору о своихъ общественныхъ нуждахъ и пользахъ». (пунктъ 47) еще пункты 38, 39 и др.

[2]) Градовскій,—т. I стр. 323.

[3]) Введеніе къ намѣстническому учрежденію 1821 г. Сперанскаго.— Матеріалы собр. для Высоч. утв. ком. о преобразов. губернск. и уѣздн. учр., ч. I отд. II.

надзоръ. Несостоятельность надзора губернаторовъ была очевидна для правительства 20-хъ гг. и по этому оно попробавало вернуться къ институту генералъ-губернаторовъ, причемъ функція надзора, возложенная на этотъ институтъ, была гораздо болѣе выдвинута и подчеркнута, чѣмъ у Екатерининскихъ генералъ-губернаторовъ. Опытъ было поручено произвести извѣстному генералу Балашову. Комитетъ 6 декабря 1826 года осудилъ дѣятельность Балашова и мысль объ освобожденіи губернаторовъ отъ функціи надзора была оставлена. Напротивъ того, комитетъ склоненъ былъ выдвинуть обязанности губернатора по надзору на первый планъ и нѣсколько сократить [1]) непосредственное его участіе въ администраціи. Наказъ губернаторамъ 1837 года обратилъ особенное вниманіе губернаторовъ на возложенную на нихъ обязанность по надзору за мѣстнымъ управленіемъ, однако не снабжая ихъ всѣми необходимыми для этого правами, и не облегчая лежавшаго на нихъ бремени по активному управленію. Конечно при такихъ условіяхъ надзоръ губернаторовъ имѣлъ мало реальнаго значенія. Предметъ и характеръ надзора ясно виденъ изъ § 8 наказа губернаторамъ 1837 года и поэтому я приведу этотъ важный параграфъ почти цѣликомъ: „Принимая надлежащія мѣры для того, чтобы

---

[1]) Въ комитетъ 6 декабря былъ представленъ, между прочимъ, проектъ реформъ мѣстнаго управленія—Сперанскаго, по мысли котораго губернаторъ долженъ былъ быть освобожденъ отъ предсѣдательствованія въ губернскомъ правленіи. М-ръ Внутреннихъ Дѣлъ и комитетъ, 6 декабря вполнѣ соглашались съ этимъ. Изъ чего В. М. Гессенъ—(Вопросы мѣстн. управ. стр. 36) дѣлаетъ выводъ, который врядъ ли можно признать правильнымъ, а именно, что комитетъ призналъ необходимымъ „функцію надзора отдѣлить отъ функціи активнаго управленія". Освобожденіе отъ предсѣдательствованія въ губернскомъ правленіи далеко еще не означаетъ освобожденія отъ обязанностей по активному управленію, а лишь *уменьшеніе* этихъ обязанностей. А слѣдовательно, мы имѣемъ право лишь сказать, что комитетъ желалъ *сократить*, *уменьшить* участіе губернаторовъ въ администраціи, а не отдѣлить функцію надзора отъ функціи управленія.

постановленія и требованія законовъ были вполнѣ извѣстны всѣмъ и каждому... губернаторы, съ тѣмъ вмѣстѣ, имѣютъ строгій за точнымъ соблюденіемъ сихъ постановленій надзоръ и въ случаѣ какихъ либо дѣйствій, несогласныхъ съ ними или противныхъ распоряженіямъ начальства, немедлено прекращаютъ сіи дѣйствія, даютъ дѣлу надлежащее направленіе и подвергаютъ виновныхъ взысканію". Тутъ идетъ рѣчь о надзорѣ вообще, дальше подчеркивается обязанность губернаторовъ по надзору вѣдомственному, — „они въ особенности бдительно наблюдаютъ за безостановочнымъ и правильнымъ производствомъ дѣлъ въ губернскомъ правленіи и во всѣхъ подвѣдомственныхъ оному полицейскихъ и нижнихъ судебныхъ мѣстахъ... а равно и затѣмъ, чтобъ дѣла производились именно въ тѣхъ мѣстахъ, къ коимъ оныя относятся по своему роду и свойству". Конечно наказъ губернаторамъ не ограничивается такими краткими указаніями на характеръ и предметъ надзора губернаторовъ, онъ развиваетъ эти вопросы подробнѣе въ другихъ параграфахъ.—При разсмотрѣніи губернаторомъ поступившихъ къ нему частныхъ жалобъ, какъ на судебныя мѣста, въ проволочкахъ или медленности въ производствѣ дѣлъ, такъ и на полицейскія управленія по дѣламъ исполнительнымъ, требующимъ скораго разрѣшенія и неподлежащимъ никакому спору, онъ дѣлаетъ надлежащія распоряженія для немедленнаго удовлетворенія тѣхъ изъ жалобъ, которыя будутъ признаны основательными, вмѣстѣ съ тѣмъ старается не давать движенія напраснымъ, никакими доказательствами неподкрѣпленнымъ доносамъ, чтобы неумѣреннымъ легковѣріемъ къ извѣтамъ такого рода противъ мѣстъ и лицъ ему подчиненныхъ не охладить въ нихъ усердія къ службѣ и чрезъ то не ослабить ихъ нравственной силы [1]).

[1]) 2-ое П. С. З. № 10303, § 261.

Такой совѣтъ, дѣйствовать умѣренно и осторожно, несомнѣнно былъ умѣстенъ и больше всего именно относительно вѣдомственнаго надзора (т. е. надзора за непосредственно подчиненными губернатору учрежденіями и лицами), сближающагося съ административной дѣятельностью на столько, что создается, при недостаточности средствъ, обезпечивающихъ законность въ управленіи, удобное поле для произвола. Позднѣйшее законодательство подтверждало и развивало функцію надзора губернаторовъ. Такъ положеніе 1842 года 27 августа предписывало губернаторамъ обращать одинаковое вниманіе на всѣ вообще вѣдомства губернскаго управленія, т. е., какъ на подчиненныя, такъ и на не подчиненныя имъ [1]. Слѣдовательно тутъ вполнѣ одинаково возложены были на губернаторовъ обязанности, какъ по надзору вѣдомственному, такъ и надвѣдомственному. Несомнѣнно замѣчаемое нами въ періодѣ отъ „учрежденія“ 1775 г. и до реформъ 60-хъ годовъ XIX вѣка, развитіе надзора губернаторовъ, а также и нѣкоторыя другія соображенія навели проф. Андреевскаго на мысль, высказанную имъ въ 1864 году, что губернаторъ, въ близкомъ будущемъ сдѣлается исключительно наблюдателемъ государственныхъ интересовъ въ губерніи, т. е. превратится въ органъ политическаго надзора за дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, но современная дѣйствительность не оправдала этихъ ожиданій.

Переходя къ болѣе подробному изложенію всего, что касается надвѣдомственнаго надзора, мы должны раздѣлить объекты надзора на двѣ группы—1) учрежденія, относительно которыхъ губернаторы пользуются сравнительно болѣе значительными правами, 2) относительно которыхъ права губернаторовъ незначительны.

---

[1]) Анучинъ.—Историческій очеркъ развитія администр.-полицейск. учрежденій,—стр. 72.

Къ первой группѣ принадлежатъ: казенныя палаты съ подчиненными имъ учрежденіями [1]), затѣмъ когда изъ вѣдѣнія казенныхъ палатъ было изъято управленіе государственными крестьянами и обособлено въ отдѣльную отрасль государственнаго управленія, то мѣстные органы Мин-ства Государственныхъ имуществъ поставлены были подъ такой же, какъ и казенныя палаты, надзоръ губернаторовъ [2]), удѣльныя экспедиціи [3])—до 1808 года, когда они были преобразованы въ удѣльныя конторы и поставлены болѣе независимо отъ губернаторовъ, приказы общественнаго призрѣнія, обязанности по надзору за которыми подробно развиты наказомъ 1837 года и въ такомъ духѣ, что надзоръ этотъ почти переходилъ въ вѣдомственный, высшіе губернскіе суды и нѣкоторыя комиссіи и комитеты (строительная, дорожная, народнаго продовольствія, оспенный, статистическій и др.).

Средствами надзора являются: 1) ревизіи при вступленіи въ управленіе губерніей, ежегодныя или разъ въ два года и внезапныя, относительно порядка производства которыхъ наказъ далъ губернаторамъ подробныя указанія [4]), (для производства ревизіи учрежденій, находящихся внѣ губернскаго города губернаторамъ сперва велѣно было объѣзжать губерніи два раза, а затѣмъ разъ въ годъ или чаще, смотря по обстоятельствамъ) [5]); 2) донесенія губернскаго прокурора, которыя онъ долженъ былъ дѣлать губернатору, когда замѣчалъ какія либо неисправности и злоупотребленія въ дѣлахъ учрежденій, за дѣятельностью коихъ надзиралъ губер-

---

[1]) Андреевскій. „О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ“ стр. 144.

[2]) Тамъ-же—стр. 147.

[3]) Вицынъ.—Краткій очеркъ управленія въ Россіи—стр. 269-ая.

[4]) 2-е П. С. З. № 10303-й, §§ 309 и 316-й.

[5]) Ист. обз. дѣят. комит. м-ровъ т. I, стр. 465, тамъ-же т. II, ч. II. стр. 71 и П. С. З. № 19118.

наторъ, 3) жалобы и доносы частныхъ лицъ и донесенія различныхъ установленій поданныя губернатору или въ губернское правленіе, 4) отчетность [1]) указанныхъ учрежденій. Обнаруженныя упущенія, злоупотребленія и непорядки являются поводомъ для привлеченія виновныхъ къ отвѣтственности, при чемъ въ этомъ отношеніи какъ и въ дѣлѣ наложенія на виновныхъ взысканія, значеніе губернатора было велико. Такъ какъ почти всѣ чиновники вышеперечисленныхъ учрежденій назначались или утверждались губернскимъ начальствомъ, то преданіе ихъ суду зависѣло отъ губернатора. Съ 1845-го же года, когда судныя дѣла въ губернскомъ правленіи стали рѣшаться коллегіально, то рѣшеніе вопросовъ о преданіи суду юридически перешло въ руки коллегіи, фактически же по прежнему осталось въ рукахъ губернатора. Послѣ преданія чиновника суду вліяніе губернатора на его судьбу не прекращалось, такъ какъ губернаторамъ принадлежало право наблюденія за движеніемъ дѣла въ палатѣ уголовнаго суда и утвержденія ея приговора. Относительно привлеченія къ отвѣтственности провинившихся чиновниковъ, наказъ 1837 года даетъ обстоятельное наставленіе: „... губернаторы, стараясь, всѣми зависящими отъ нихъ мѣрами, не допускать во ввѣренной имъ губерніи никакихъ безпорядковъ и злоупотребленій, особенно между должностными, подвѣдомственными имъ лицами, всякій разъ, когда замѣтятъ въ комъ либо изъ чиновниковъ явное нерадѣніе къ службѣ или же узнаютъ о предосудительныхъ съ ихъ стороны поступкахъ, лихоимствѣ или иномъ злоупотребленіи власти и довѣренности начальства, дѣлаютъ немедленно посредствомъ губернскаго правленія надлежащее распоряженіе объ удаленіи отъ должности тѣхъ, коихъ опредѣленіе отъ онаго зависитъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и о

[1]) 2-е П. С. З. № 10303-й § 310-й.

преданіи ихъ суду, если сіе будетъ признано нужнымъ по разсмотрѣніи произведеннаго о томъ, на основаніи законовъ, слѣдствія".

О тѣхъ, коихъ удаленіе зависитъ отъ высшаго начальства, „...губернаторы представляютъ на усмотрѣніе Министерствъ и главныхъ управленій по принадлежности"...

Ко второй группѣ принадлежатъ учрежденія по части горной, адмиралтейской, соляной, монетной и т. д. [1]). Относительно нихъ губернаторы не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія и когда замѣтятъ въ ихъ дѣйствіяхъ злоупотребленія или же иное, хотя и не съ вреднымъ умысломъ допускаемое, нарушеніе порядка и нерадѣніе о выгодахъ казны, то доводятъ о томъ до свѣдѣнія ближайшаго начальства. Въ случаѣ если замѣчанія губернатора будутъ оставлены безъ вниманія и безпорядки не прекратятся, губернаторъ доводитъ о томъ до свѣдѣнія высшаго, надъ тѣми управленіями, начальства [2]).

Переходя къ надзору вѣдомственному я ограничусь лишь самыми бѣглыми замѣчаніями. Нѣтъ надобности перечислять учрежденія и должностныя лица, которыя подлежали надзору такого рода со стороны губернаторовъ, о нихъ уже упоминалось въ предыдущемъ изложеніи. Кромѣ тѣхъ-же средствъ, что и при надзорѣ надвѣдомственномъ (за учрежденіями принадлежащими къ первой группѣ), благодаря постояннымъ служебнымъ сношеніямъ такимъ средствомъ часто могла быть каждая дѣловая бумага и вообще личное усмотрѣніе губернатора. Относительно привлеченія къ отвѣтственности мнѣ остается прибавить къ сказанному выше, что губернаторы имѣли право тѣхъ лицъ, за которыми они осуще-

---

1) 2-е П. С. З. № 10303-й.
2) Тамъ-же, §§ 226 и 227.

...ный надзоръ, подвергать дисципли-
...нымъ.

...положеніе надзора губернаторовъ, какъ ...наго, такъ и вѣдомственнаго было крайне ...тельно, о чемъ мы имѣемъ офиціальныя ...ства въ матеріалахъ комиссіи о преобразованіи ...скихъ и уѣздныхъ учрежденій (Учрежд. въ 1859 г.) ...въ Истор. обзорѣ дѣятельн. комит. м-ровъ. Такъ напр. относительно вѣдомственнаго надзора за полиціей говорится, что онъ былъ совершенно недостаточенъ и въ значительной степени результатомъ этого было общее плохое состояніе полиціи, которая требованія закона и распоряженія высшихъ властей исполняла формально. Много совершалось полиціей и злоупотребленій, особенно по дѣламъ слѣдственнымъ. Отвѣтственность же чиновъ полиціи рѣдко имѣла приложеніе на дѣлѣ. Губернаторы не только не были склонны къ принятію строгихъ мѣръ противъ своихъ неисправныхъ подчиненныхъ, но даже стремились всячески ихъ выгораживать, такъ напр. жители города Одессы жаловались Херсонскому губернатору Ланжерону на различныя притѣсненія городской полиціи, которая сажала гражданъ по капризу въ тюрьмы, заковывала въ кандалы, выстригала имъ полъ-головы и полъ-бороды, била жестоко палками и т. д., но тотъ не обратилъ никакого вниманія на эту жалобу и даже заподозрилъ благонадежность депутатовъ принесшихъ ее. Дѣло къ счастію дошло до Петербурга и было разслѣдовано, жалоба оказалась основательной и комитетъ министровъ сдѣлалъ строгое замѣчаніе губернатору [1]).

---

[1]) Истор. обз. дѣят. ком. мин-ровъ, томъ I, стр. 436—437.

III. Административная и судебная дѣятельность губернаторовъ.

Финансовая дѣятельность губернаторовъ.

Учрежденіе 1775 года создало въ губерніяхъ для дѣлъ финансовыхъ и государственнаго хозяйства казенныя палаты, губернаторы-же были освобождены отъ непосредственнаго завѣдыванія этими дѣлами (впрочемъ нѣкоторыя сборы, какъ напр. съ подорожныхъ, были непосредственно поручены губернаторамъ), но на нихъ возложенъ былъ надзоръ за дѣятельностью казенныхъ палатъ и участіе въ важнѣйшихъ дѣлахъ финансоваго управленія.

Казенная палата должна была посылать отчеты въ губернское правленіе [1]), такимъ образомъ губернаторъ имѣлъ возможность всегда быть въ курсѣ дѣлъ финансоваго управленія. Губернаторы обязаны были заботиться объ исправномъ состояніи всѣхъ казенныхъ, относящихся къ ихъ вѣдомству, зданій, о своевременномъ ихъ ремонтѣ и перестройкѣ [2]). Въ случаѣ предоставленія какихъ-либо зданій частными лицами въ даръ казнѣ, губернаторы предварительно испрашиваютъ на принятіе ихъ разрѣшеніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ [3]). Губернаторамъ было предоставлено право (при Александрѣ I) представлять правительству свои мнѣнія и предположенія о способахъ облегченія для населенія дѣйствующей системы налоговъ [4]) и пр.

Обращаясь къ источникамъ казенныхъ доходовъ, и прежде всего къ доходамъ частно-хозяйственнымъ мы видимъ, что губернаторамъ было поручено наблюденіе

---

1) П. С. З. № 14392 пунктъ 140.
2) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 91, 95 и 96.
3) Тамъ-же § 97.
4) Андреевскій—«О намѣстн. воев. и губ.»—стр. 145.

за управленіемъ казенными фабриками и заводами, предсѣдательствованіе въ казенной палатѣ при всѣхъ торгахъ, переторжкахъ и сдачѣ откуповъ, утвержденіе такихъ торговъ и откуповъ, если сумма ихъ не больше 25 тысячъ рублей [1]), наблюденіе и руководство торгами на оброчныя статьи удѣльнаго вѣдомства и утвержденіе плановъ и смѣтъ о количествѣ лѣсовъ, ежегодно назначаемыхъ на вырубку [2]). Что касается косвенныхъ налоговъ, то въ полученіи доходовъ изъ этихъ источниковъ губернаторы тоже принимали участіе, предсѣдательствуя при сдачѣ различныхъ откуповъ и должны были оказывать откупщикамъ всякаго рода содѣйствіе. Гораздо важнѣе была роль губернаторовъ по взиманію прямыхъ налоговъ.

Первой и важнѣйшей ихъ обязанностью въ этомъ дѣлѣ былъ своевременный сборъ разныхъ податей, недопущеніе недоимокъ и быстрое доставленіе собранныхъ суммъ по назначенію, не исполненіе сего влекло привлеченіе губернаторовъ къ отвѣтственности и наложеніе на нихъ строгихъ какъ денежныхъ такъ и личныхъ взысканій [3]).

Составленіе ежегодныхъ смѣтъ земскихъ сборовъ поручено было комитету подъ предсѣдательствомъ губернатора.

Утверждалась смѣта высшимъ правительствомъ, но исполненіе ея сосредоточивалось, въ значительной степени, въ рукахъ губернатора. Губернаторы обязаны заботиться о своевременномъ и правильномъ исполненіи населеніемъ различныхъ повинностей, какъ то квартирной, дорожной и др. и объ ихъ уровнительности и наибольшемъ для обывателей удобствѣ [4]). Губернаторы

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 199 и 200.
[2]) Тамъ-же § 211.
[3]) П. С. З. №№ 17920 и 26528.
[4]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 119, 124, 130, 145 и 147.

предсѣдательствуютъ въ казенной палатѣ при заключеніи казной договоровъ о подрядахъ и поставкахъ и наблюдаютъ, „чтобъ казенные комиссіонеры заключали контракты и вообще производили покупку провіанта, фуража и другихъ припасовъ“ .... на условіяхъ выгодныхъ для казны, а также утверждаютъ цѣны назначаемыя комиссіонерами за разные припасы [1]). Губернаторъ, говоритъ учрежденіе 1775 года, „яко хозяинъ губерніи, можетъ во всякое время денежную казну .... освидѣтельствовать“ [2]). Наказъ 1837 года также предписываетъ губернатору заботиться о цѣлости казенныхъ суммъ, какъ въ мѣстахъ находящихся подъ его предсѣдательствомъ, такъ и порученныхъ его надзору или ему подчиненныхъ, предупреждая всякую растрату этихъ суммъ неослабнымъ наблюденіемъ за точнымъ исполненіемъ предписанныхъ закономъ правилъ о принятіи, храненіи, раздачѣ или отправленіи ихъ по принадлежности [3]).

Изъ только-что изложеннаго видно, что характеръ финансовой дѣятельности губернаторовъ значительно измѣнился по сравненію съ періодомъ до учрежденія 1775 года. Правда губернаторы по прежнему остались наиболѣе довѣренными лицами центральнаго правительства и безъ нихъ не рѣшаются многія важнѣйшія дѣла, но при рѣшеніи большинства этихъ дѣлъ губернаторы являются лишь въ качествѣ предсѣдателей колллегій, а не распоряжаются единолично, какъ то было прежде, кромѣ того имъ порученъ надзоръ за финансовой дѣятельностью разныхъ органовъ управленія. Такимъ образомъ финансовая дѣятельность губернаторовъ сократилась, хотя въ нѣкоторыхъ частяхъ, какъ напр.: по взысканію недоимокъ, за губернаторами осталось по прежнему очень большое значеніе.

---

1) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 199 и 203.
2) П. С. З. № 14392 пунктъ 162.
3) 2-е П. С. З. № 10303, § 10 и П. С. З. № 14392, пунктъ 162.

Военная дѣятельность губернаторовъ.

Учрежденіе 1775 года, отдѣлило военную власть отъ гражданской и губернаторы перестали быть начальниками гарнизоновъ, но заботы о комплектованіи, и отчасти о нѣкоторыхъ видахъ довольствія арміи входили въ число ихъ обязанностей. Наказъ губернаторамъ прямо говоритъ, что „губернаторы обращаютъ особенное вниманіе на отправленіе рекрутской повинности, какъ одной изъ важнѣйшихъ въ государствѣ". Предъ началомъ рекрутскаго набора составляется, подъ предсѣдательствомъ губернатора, комитетъ, который устанавливаетъ нѣкоторыя подробности производства набора. На попеченіе губернаторовъ возлагается составленіе, въ каждомъ опредѣленномъ для пріема рекрутъ мѣстѣ, рекрутскихъ присутствій, изъ назначенныхъ для того по рекрутскому уставу лицъ. Затѣмъ губернаторы отвращаютъ и разрѣшаютъ, на основаніи устава, могущія встрѣтиться при наборѣ затрудненія или недоразумѣнія и вообще на нихъ возлагаются заботы о томъ, чтобы при наборѣ интересы государства или чьи либо права не были нарушены.

На губернаторовъ возложена обязанность заботиться о квартирномъ довольствіи воинскихъ и рекрутскихъ командъ, проходящихъ черезъ ихъ губерніи, а также они оказываютъ содѣйствіе военному начальству въ случаѣ его законныхъ требованій [1]). Хотя на самихъ губернаторовъ и не возлагалось больше обязанностей по поставкѣ провіанта, но имъ приказывалось всячески содѣйствовать какъ войсковымъ частямъ, такъ и посылаемымъ для этой цѣли коммисарамъ и чиновникамъ. Иногда же въ интересахъ арміи правительство давало губернаторамъ отдѣльныя порученія. Такъ когда послѣ войны 1812 года по-

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 131, 134, 137, 142—143.

требовалось для войсковыхъ нуждъ болѣе 20000 лошадей, то комитетъ министровъ возложилъ покупку ихъ по вольнымъ цѣнамъ на губернаторовъ. Чтобы не затруднять себя этимъ хлопотливымъ дѣломъ многіе губернаторы самовольно разложили поставку лошадей ввидѣ повинности на помѣщиковъ, иные прибѣгли къ другимъ столь же незаконнымъ и произвольнымъ мѣропріятіямъ и даже нашелся одинъ губернаторъ, который для успѣшнѣйшаго исполненія возложеннаго на него порученія воспретилъ вывозъ лошадей изъ ввѣренной ему губерніи.

Полицейская дѣятельность губернаторовъ.

Полицейскія обязанности губернаторовъ не только не уменьшились, какъ это мы только что видѣли съ военными обязанностями, но наоборотъ даже развились, по крайней мѣрѣ юридически. Да и для фактическаго осуществленія того, что на нихъ было по этому предмету возложено закономъ, губернаторамъ даны были нѣкоторыя средства, хотя все-же далеко не достаточныя. Полицейское законодательство, разсматриваемаго нами періода [1]), державшееся патріархальныхъ воззрѣній на отношенія власти къ гражданамъ и не особенно заботилось объ юридической опредѣленности постановленій [2]). Въ силу господства принциповъ полицейскаго государства на полицію возлагались самыя разнообразныя обязанности по регламентаціи общественной и даже частной жизни.

Полицейская дѣятельность губернаторовъ должна была быть всеобъемлющей [3]) и всемогущей, въ дѣйстви-

---

[1]) Уставъ благочинія, уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, наказъ губернаторамъ 1837 года и др.

[2]) Полиція §§ 7—12 занятій особ. коммиссіи, (подъ предсѣд. ст.-секрет. Коханова).

[3]) П. С. З. № 14392, пунктъ 96 и 2-е П. С. З. № 10303 § 1.

тельности-же результаты этой дѣятельности были довольно ничтожные, какъ относительно созданія безопасности, такъ и относительно развитія благосостоянія.

Прежде всего губернаторы должны были заботиться о поддержаніи общественнаго порядка и спокойствія и въ случаѣ обнаружившагося неповиновенія законной власти принимать всѣ нужныя мѣры къ водворенію порядка. Къ кругу ихъ обязанностей принадлежитъ и наблюденіе за тѣмъ, чтобы не было тайныхъ, воспрещенныхъ правительствомъ, обществъ [1]) и вообще заботы о государственной безопасности. Конечно на губернаторовъ, какъ главъ полиціи, возлагаются заботы объ охраненіи одного изъ главнѣйшихъ благъ людей—личной безопасности, для чего они устанавливаютъ надзоръ за охраненіемъ порядка во время скопленія народа (ярмарки, разныхъ празднествъ и проч.), въ случаѣ появленія разбойнической шайки, воровъ, дезертировъ или иныхъ бѣглыхъ и бродягъ, принимаютъ энергичныя мѣры къ ихъ поимкѣ, для прекращенія и предупрежденія противнаго порядку бродяжничества, стараются искоренять нищенство, имѣютъ „бдительное наблюденіе“ за состоящими подъ надзоромъ [2]) полиціи и т. д. Въ качествѣ облеченныхъ большою властью предсѣдателей приказовъ общественнаго призрѣнія губернаторы должны были принимать дѣятельное участіе въ организаціи и правильномъ функціонированіи медицинской и санитарной полиціи,—имъ было поручено наблюденіе за исполненіемъ правилъ о чистотѣ воздуха, хорошемъ качествѣ и свѣжести жизненныхъ припасовъ, о предосторожностяхъ при употребленіи ядовитыхъ веществъ и пр.

Но и законодательство XIX вѣка также подчерки-

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 56 и 63.

[2]) Тамъ-же §§ 52—55 и 59—61.

ваетъ обязанность губернаторовъ по борьбѣ съ прилипчивыми болѣзнями, какъ то дѣлало законодательство XVII и XVIII вѣковъ (первое конечно говорило о воеводахъ). При чемъ нельзя сказать, чтобы наказъ 1837 года давалъ въ этомъ отношенiи какiя либо новыя указанiя. Кромѣ этого губернаторы должны были заботиться о развитiи оспопрививанiя[1]). Учрежденiе 1775 года, останавливаясь на общественномъ призрѣнiи, намѣчало къ открытiю цѣлый рядъ различныхъ заведенiй для этой цѣли (богадѣльни, дома для неизлѣчимо-больныхъ, работные дома и пр.) [2]), заботы о созданiи и поддержанiи которыхъ должны были лежать на приказѣ общественнаго призрѣнiя и въ значительной степени на его предсѣдателѣ—губернаторѣ. Интересуясь дѣломъ общественнаго призрѣнiя правительство предписало (въ 1800 году) губернаторамъ доставлять свѣдѣнiя объ имѣющихся въ губернiи подобныхъ заведенiяхъ, на чей счетъ онѣ содержатся (дворянства, городовъ и т. д.), какiе впредь для этого будутъ устанавливаться сборы и проч. Въ наказѣ 1837 года обязанностямъ губернатора по общественному призрѣнiю отводится очень много мѣста, причемъ подробно указана роль губернатора по учрежденiю опекъ и наблюденiю за опекунами и опеками; губернаторъ является предсѣдателемъ присутствiя для освидѣтельствованiя умалишенныхъ и слабоумныхъ, при чемъ окончательно вопросъ объ учрежденiи опеки рѣшается Сенатомъ. Если признанный умалишеннымъ впослѣдствiи выздоровѣетъ то губернаторъ, по полученiи объ этомъ извѣщенiя, заботится о вторичномъ его освидѣтельствованiи, но окончательное освобожденiе отъ опеки зависитъ отъ Сената. Губернаторы должны содѣйствовать, всѣми зависящими отъ нихъ средствами, разнымъ благотвори-

---

[1]) П. С. З. № 14392 пунктъ 380 и 2-ое П. С. З. № 10303 §§ 159—170 и 173.

[2]) П. С. З. № 14392 пунктъ 380.

тельнымъ обществамъ и наблюдать за дѣйствіями разныхъ заведеній, принадлежащихъ этимъ обществамъ, „но главнѣйшая ихъ въ семъ отношеніи обязанность есть управленіе дѣйствіями и заведеніями приказа общественнаго призрѣнія". Отсюда ясно видно, какова была роль губернаторовъ по отношенію къ общественному призрѣнію вообще и дѣятельности приказовъ въ частности [1]). Губернаторы должны имѣть вѣрныя свѣдѣнія о жительствующихъ въ губерніи отставныхъ чиновникахъ, выдавать безпорочно служившимъ чиновникамъ надлежащія справки о заслугахъ и поведеніи, обращать должное вниманіе на состояніе иностранныхъ колонистовъ и вообще на иностранцевъ, въ ихъ губерніи проживающихъ; въ губерніяхъ, гдѣ евреямъ не дозволено постоянное жительство, выдавать имъ срочные виды для временнаго пребыванія, а гдѣ они имѣютъ осѣдлость — паспорты въ другую губернію, и то и другое относительно евреевъ губернаторы должны дѣлать не иначе, какъ по законнымъ и достойнымъ уваженія причинамъ. Губернаторы-же наблюдаютъ за тѣмъ, чтобы во ввѣренныхъ имъ губерніяхъ не были печатаемы, продаваемы или какимъ-либо образомъ распространяемы, запрещенныя правительствомъ или недозволенныя цензурою произведенія печати, одно время на нихъ возлагалась даже самая цензура книгъ, для чего имъ было велѣно употреблять директоровъ народныхъ училищъ. Затѣмъ губернаторы наблюдаютъ, чтобы нигдѣ не были безъ разрѣшенія начальства устраиваемы типографіи и литографіи [2]), и не разыгрывались лотереи; при разыгрываніи же разрѣшенныхъ лотерей они предписываютъ полиціи наблюдать, чтобы не было подлоговъ и обмановъ [3]).

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 174—190 и П. С. З. № 14392 пунктъ 380.

[2]) Тамъ-же §§ 64 и 65.

[3]) 2-ое П. С. З. № 10303 §§ 66—68.

Борьба съ пожарами, какъ исконнымъ врагомъ русскихъ городовъ и деревень, возлагалась конечно на губернаторовъ, какъ то всегда было и раньше, причемъ имъ особенно вмѣнялось въ обязанность заботиться о развитіи предупредительныхъ, по отношенію къ пожарамъ, мѣръ. Въ качествѣ вице-президентовъ попечительныхъ о тюрьмахъ обществъ губернаторамъ принадлежала значительная роль въ вопросахъ, касающихся арестантовъ, ихъ содержанія, лѣченія и пр. [1]).

Не меньше лежало на губернаторахъ обязанностей относительно народнаго благосостоянія, какъ духовнаго, такъ и матеріальнаго. Губернаторы должны были содѣйствовать православному духовенству въ охраненіи правъ церкви и незыблемости самой вѣры (какимъ образомъ и посредствомъ кого изъ своихъ помощниковъ могъ губернаторъ исполнить это?), имѣть надзоръ, чтобы при богослуженіи никѣмъ не было нарушаемо благочиніе, слѣдить за точнымъ исполненіемъ постановленій относительно воскресныхъ дней и праздниковъ, способствовать построенію церквей [2]).

Губернаторы должны стараться о сохраненіи добрыхъ нравовъ между жителями ввѣренныхъ имъ губерній, наблюдая, чтобы не было мотовства, распутства, запрещенныхъ игръ и т. д. Забота государства о нравственности шла такъ далеко, что губернаторамъ было даже поручено наблюдать, чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности, но посвящали бы себя государственной службѣ. Впрочемъ тутъ скорѣе слышна боязнь законодателя, какъ бы не служащіе, свободные дворяне не пріобрѣли опаснаго „либеральнаго образа мыслей“. Естественно, что для содѣйствія народному благосостоянію надо знать тѣ условія, среди ко-

---

[1]) Тамъ-же §§ 268, 269 и 271.
[2]) Тамъ-же §§ 32, 33, 34 и 86—91.

торыхъ приходится дѣйствовать — нужна статистика. Сборъ статистическихъ свѣдѣній и приведеніе ихъ въ порядокъ и лежали на губернаторахъ, помощниками ихъ въ этомъ отношеніи должны были быть статистическіе комитеты въ которыхъ они предсѣдательствовали [1]). Центральное правительство весьма интересовалось сборомъ статистическихъ свѣдѣній, выражало свое удовольствіе губернаторамъ, которые представляли описанія своихъ губерній и старалось вызвать на эту работу другихъ губернаторовъ [2]).

Устройство школъ для народа входило въ кругъ обязанностей приказа общественнаго призрѣнія, а слѣдовательно и губернатора. Вопросъ о народномъ продовольствіи издавна занималъ правительство и въ 1799 г. дѣло это было окончательно сосредоточено въ рукахъ губернатора, въ завѣдываніе котораго конечно поступили и запасные хлѣбные магазины [3]).

Въ случаѣ недорода хлѣба губернаторъ долженъ былъ ходатайствовать передъ правительствомъ о помощи населенію. Это была одна изъ самыхъ тяжелыхъ обязанностей губернатора, такъ какъ просьба сколько нибудь значительной суммы вызывала немедленное и полное неудовольствіе центральнаго правительства,—крупныя цифры требуемыхъ ссудъ объяснялись обыкновенно тѣмъ, что губернаторы не стараются убѣдить населеніе въ необходимости обойтись своими средствами, начиналась непріятная переписка съ министерствомъ и конечно губернаторъ попадалъ на плохой счетъ. Если припомнить неурожаи послѣднихъ десяти лѣтъ XIX вѣка, то остается только удивляться до чего, во многихъ отношеніяхъ, наше настоящее не далеко ушло отъ прошлаго Николаевскаго времени. Въ 1837 г. были учреждены комис-

[1]) 2-ое П. С. З. № 10303 §§ 28 и 29.
[2]) П. С. З. № 14671.
[3]) П. С. З. №№ 18856 и 19423.

сіи народнаго продовольствія, при чемъ вся распорядительная власть предоставлена предсѣдателю этой комиссіи—губернатору, который долженъ былъ принимать для обезпеченія населенія продовольствіемъ различныя мѣры, заключающіяся прежде всего вообще въ содѣйствіи развитію земледѣлія, свободной торговли жизненными припасами, а также въ поддержаніи старыхъ и учрежденіи новыхъ хлѣбныхъ магазиновъ [1]) и пр.

На попеченіи губернаторовъ лежитъ содержаніе въ исправности дорогъ (за исключеніемъ нѣкоторыхъ государственныхъ трактовъ) и постройка мостовъ, гатей и перевозовъ, а также хотя бы и постепенное устройство мостовыхъ въ городахъ [2]). Причемъ правительство нерѣдко высказывало категорическое требованіе, чтобы губернаторы не обременяли жителей непроизводительными работами. Такъ въ 1797 году былъ данъ указъ на имя Смоленскаго военнаго губернатора Философова съ выраженіемъ Высочайшаго неудовольствія за нарядъ многихъ поселянъ для постройки, безъ особой на то надобности, новаго моста въ виду ожидавшагося проѣзда государя, кромѣ того императоръ Павелъ въ возмѣщеніе крестьянамъ понесеннаго ими убытка (была рабочая пора) приказалъ имъ выдать изъ своихъ собственныхъ средствъ 2500 рублей. Подобный же указъ и по такому же поводу былъ вскорѣ данъ еще одному губернатору [3]). Наконецъ губернаторы должны способствовать усиленію и усовершенствованію торговли, промышленности, пчеловодства, скотоводства и пр. „ободряя и поощряя всѣ полезныя въ семъ отношеніи предпріятія“ [4]). На особое попеченіе губернаторовъ возлагалась забота объ охраненіи лѣсовъ, по этому поводу

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303-й §§ 73—76 и 78, 79.
[2]) 2-е П. С. З. № 10303, §§ 85, 123—128.
[3]) Сенатскій Архивъ, томъ I, стр. 221—222.
[4]) 2-е П. С. З. № 10303, §§ 104, 107, 108, 109, 111-й.

издавалось не мало указовъ оставшихся къ сожалѣнію почти безо всякаго результата. Хищническое отношеніе къ лѣсамъ бросалось въ глаза, но губернаторы были почти безсильны бороться съ этимъ зломъ хотя и имѣли для этой цѣли подчиненныхъ имъ помощниковъ—оберъ-формейстеровъ [1]). Уже изъ этого бѣглаго перечисленія полицейскихъ обязанностей губернаторовъ мы видимъ: 1) что въ значительной степени это тѣ-же обязанности которыя возлагались на губернаторовъ и до учрежденія 1775 года и 2) что онѣ совершенно не соотвѣтствуютъ силамъ одного человѣка, особенно если припомнимъ, что въ дѣлахъ этого рода помощниками губернаторовъ были: приказъ общественнаго призрѣнія, засѣдавшій лишь нѣсколько недѣль въ году и не имѣвшій исполнительныхъ органовъ и нѣсколько полицейскихъ чиновъ на уѣздъ. Что касается денежныхъ средствъ для всѣхъ вышеозначенныхъ цѣлей, то они были также недостаточны, поэтому естественно, что фактическіе результаты полицейской дѣятельности губернаторовъ были крайне жалки, многое осталось лишь на бумагѣ, какъ то было и до учрежденія 1775 года. Взявъ любой учебникъ полицейскаго (административнаго) права мы тамъ обязательно прочтемъ одно и тоже, что въ 60-хъ годахъ XIX столѣтія, т. е. въ концѣ разсматриваемаго нами сейчасъ періода, медицинская и санитарная полиція, общественное призрѣніе, народное продовольствіе, народное образованіе и т. д. находились въ крайне неудовлетворительномъ состояніи. Губернаторы оказывались часто не въ состояніи справиться даже съ важнѣйшими своими полицейскими обязанностями напр. съ охраной личной безопасности обывателей и разбойничество широко практиковалось во многихъ губерніяхъ; для поддержанія порядка и охраны безопасности имъ

---

[1]) П. С. З. №№ 17959 и 20849.

приходилось нерѣдко прибѣгать къ разнымъ мѣрамъ, не предусмотрѣннымъ закономъ, такъ напр. одинъ губернаторъ (Симбирскій) сознавая свое безсиліе розыскивать бѣглыхъ и разбойниковъ, далъ право на это частному лицу—татарину Еремѣеву, тотъ принялся энергично за дѣло и вскорѣ пріобрѣлъ огромное вліяніе въ губерніи и конечно пользуясь этимъ сталъ совершать вопіющія злоупотребленія, онъ одинъ давалъ право рубить лѣса, собиралъ подати, присваивалъ наслѣдства и т. под. и держалъ въ страхѣ и покорности чиновниковъ. Съ нимъ долго ничего не могли подѣлать, — потребовалось вмѣшательство Сената и энергичныя мѣры новаго губернатора, чтобы возстановить поколебленный правопорядокъ. Такимъ образомъ если кое-что изъ полицейской дѣятельности губернаторовъ и имѣло реальное бытіе, то во всякомъ случаѣ ничего сколько нибудь существеннаго для общественнаго благосостоянія и даже безопасности сдѣлано не было.

Судебная дѣятельность губернаторовъ.

Хотя учрежденіе о губерніяхъ 1775 года и возвѣщало, что оно отдѣляетъ судъ отъ администраціи, но въ дѣйствительности, какъ я о томъ говорилъ выше, сдѣлано этого не было. Правда, губернаторы непосредственно почти перестали быть судьями, но имъ принадлежало очень важное право—влiять на созданіе того или иного личнаго состава судовъ, такъ какъ они утверждали выборныхъ судей. Затѣмъ всѣ суды, кромѣ палатъ, должны были исполнять „повелѣнія“ губернскихъ правленій, т. е. губернаторовъ. Губернаторы же могли приказать судамъ засѣдать и большее число разъ, чѣмъ то устанавливалось закономъ. Наконецъ, мы сейчасъ увидимъ, каково было значеніе губернаторовъ для разныхъ моментовъ уголовнаго судопроизводства,

но прежде упомянемъ о судопроизводствѣ гражданскомъ, на которое дѣйствительно почти не вліяли губернаторы. Исключеніе въ этомъ смыслѣ представляли дѣла, относящіяся къ имуществамъ казны и имуществамъ охраняемымъ правомъ казны [1]), предварительно разсматривавшіяся губернаторами. Кромѣ того вѣдѣнію губернаторовъ подлежали запрещенія, налагаемыя на недвижимыя имущества, взысканія по безспорнымъ претензіямъ, описи и оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и продажа ихъ съ публичнаго торга (въ этомъ послѣднемъ случаѣ губернаторъ дѣйствовалъ какъ предсѣдатель особаго присутствія губернскаго правленія) [2]).

Переходя къ уголовному судопроизводству, мы остановимся прежде всего на моментѣ возбужденія преслѣдованія и предварительномъ слѣдствіи, въ которыхъ губернаторамъ принадлежала громадная роль. Одинъ изъ поводовъ къ начатію дѣла въ палатѣ уголовнаго суда есть жалоба стряпчаго, вносимая по приказанію губернатора. Для остальныхъ-же судовъ такимъ-же поводомъ служитъ повелѣніе губернскаго правленія [3]) (т. е. губернатора же). Губернаторы должны требовать отъ полиціи, чтобы „всякое преступленіе было приводимо въ точную извѣстность надлежащимъ изслѣдованіемъ“..., при разсмотрѣніи донесеній полиціи о чрезвычайныхъ происшествіяхъ и о слѣдствіяхъ они рѣшаютъ, не нужно-ли начать новаго слѣдствія или усилить производство уже начатаго, для чего, если потребуется, назначаютъ слѣдователей изъ особо довѣренныхъ чиновниковъ или составляютъ по своему усмотрѣнію особыя слѣдственныя комиссіи [4]).

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303, § 262-й.
[2]) 2-е П. С. З. № 10303-й §§ 274—276 и 281-й.
[3]) П. С. З. № 14392 пункты 109, 198, 203, 406 и др.
[4]) 2-е П. С. З. № 10303-й, §§ 228, 229 и 236.

Наблюдая вообще за безостановочнымъ и, по возможности быстрымъ производствомъ слѣдствій, губернаторы имѣютъ надзоръ и за теченіемъ дѣлъ въ судебныхъ мѣстахъ, чтобы предупредить всякую напрасную проволочку и медленность и „побуждаютъ, когда нужно, нерадивыхъ къ исполненію долга"... Губернаторы обязаны наблюдать, чтобы послѣ подачи отзыва о неудовольствіи на рѣшеніе палаты уголовнаго суда, такія дѣла не были оставляемы безъ представленія въ Правительствующій Сенатъ долѣе шести недѣль [1]), въ нѣкоторыхъ случаяхъ они могли пріостановить разсмотрѣніе дѣлъ въ судахъ. Дѣла палаты уголовнаго суда, совѣстнаго суда и уѣздныхъ судовъ по ихъ рѣшеніи судами, вносятся на утвержденіе губернатора [2]), при чемъ палатѣ уголовнаго суда неоднократно подтверждалось, чтобы она всѣ безъ изъятія дѣла представляла губернатору дабы онъ „яко хозяинъ губерніи могъ контролировать постоянно дѣятельность палаты и въ случаѣ несправедливаго опредѣленія могъ бы (на основ. 86 ст. учрежд. 1775 г.) остановить исполненіе его и донести сенату [3]).

Въ случаѣ если губернаторъ найдетъ нужнымъ, можетъ приказать произвести дополнительное слѣдствіе и со вновь полученными свѣдѣніями дѣло снова вносится въ надлежащій судъ, по разсмотрѣніи въ которомъ поступаетъ опять для утвержденія къ губернатору и онъ можетъ утвердить рѣшеніе, если дѣло не принадлежитъ къ одному изъ семнадцати разрядовъ дѣлъ, указанныхъ въ наказѣ 1837 года, утверждаемыхъ Сенатомъ, министрами или Высочайшей властью. Утвер-

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303-й, §§ 234, 235, 242 и 245.

[2]) При существов. Верхн. Земск. суда, Верхн. Расправы и губернс. магистр. также и ихъ дѣла.

[3]) П. С. З. № 20745.

дивъ рѣшеніе, губернаторъ возвращаетъ его для исполненія въ соотвѣтствующій судъ. Неутвержденіе дѣла губернаторомъ влечетъ передачу его на ревизію въ высшую инстанцію. Для утвержденія рѣшеній назначенъ срокъ.

Губернаторамъ дано было весьма важное право смягчать въ нѣкоторыхъ случаяхъ наказанія, налагаемыя судами, а иногда даже отмѣнять ихъ совершенно (напр. относительно осужденныхъ военными судами за неповиновеніе властямъ). Сенатъ стремился придать дѣлу утвержденія губернаторами рѣшеній разныхъ судовъ серьезное значеніе и въ случаѣ если губернаторы соглашались съ рѣшеніями, которыя впослѣдствіи Сенатъ признавалъ, незаконными, то за это имъ объявлялись выговоры [1]. Забота о своевременномъ и точномъ исполненіи приговоровъ лежала всецѣло на губернаторахъ и губернскихъ правленіяхъ; поэтому они распоряжались освидѣтельствованіемъ приговоренныхъ къ отдачѣ въ военную службу, снабженіемъ всѣмъ необходимымъ приговоренныхъ къ ссылкѣ въ Сибирь или на Кавказъ [2] и т. д.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, при необходимости сужденія виновныхъ военнымъ судомъ, даже самое созданіе суда зависѣло отъ губернатора, который назначалъ предсѣдателя и членовъ по своему усмотрѣнію [3] (конечно назначая ихъ изъ опредѣленнаго закономъ круга лицъ). Нѣкоторыя группы дѣлъ (напр. о держателяхъ военныхъ дезертировъ) были подсудны губернскому правленію, слѣдовательно рѣшались губернаторами.

---

[1]) Андреевскій, «О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ», стр. 149 и 2-е П. С. З. № 10303-й, §§ 238, 239, 242, 246, 249—251, 255, и 256-й.

[2]) 2-е П. С. З. № 10303-й, §§ 263—265 и слѣд.

[3]) Тамъ-же § 168-й.

Послѣ только-что изложеннаго врядъ-ли можно говорить о томъ, что уголовный судъ былъ въ разсматриваемомъ нами періодѣ отдѣленъ отъ администраціи. Отъ губернатора зависѣло допустить тѣхъ или иныхъ лицъ въ составъ судовъ; предварительное слѣдствіе столь важное при слѣдственномъ процессѣ, было всецѣло въ его рукахъ, губернаторъ вліялъ на движеніе дѣла и наконецъ утверждалъ приговоръ и уменьшалъ наказаніе. Очевидно, что судебная власть губернаторовъ, по уголовнымъ дѣламъ, хотя измѣнилась по формѣ и способу выраженія, по сравненію съ предыдущимъ періодомъ, но по существу осталась почти такой-же. Но губернаторы нерѣдко не довольствовались предоставленной имъ широкой властью и вмѣшивались въ уголовныя дѣла еще больше чѣмъ имъ позволялъ это дѣлать законъ [1]). Власть губернаторовъ относительно гражданскихъ дѣлъ была меньше. Тутъ губернаторы, главнымъ образомъ, вліяли на устройство судовъ (каждый судъ составлялся изъ двухъ департаментовъ, гражданскаго и уголовнаго, члены того и другого опредѣлялись одинаковымъ порядкомъ), собственно-же судопроизводство было поставлено по большинству дѣлъ независимо отъ губернаторовъ и въ этомъ существенная разница по сравненію съ временемъ до учрежденія 1775 г. На фактическомъ положеніи судебной дѣятельности губернаторовъ врядъ-ли надо останавливаться, такъ какъ каждому извѣстно плохое состояніе правосудія въ дореформенное время, въ отправленіи котораго губернаторамъ принадлежала такая видная роль, достаточно вспомнить сочиненія Щедрина и Писемскаго. И у того и у другого изъ названныхъ писателей можно найти много глубоко вѣрныхъ данныхъ для изображенія фактическаго положенія судебной и полицейской дѣя-

---

[1]) П. С. З. № 20372.

тельности губернаторовъ первой половины XIX в. Какъ бы ни мрачны казались намъ рисуемыя ими картины, но къ сожалѣнію онѣ не мрачнѣе тогдашней жизни.

ОТДѢЛЪ II:

Надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ.

Учрежденіе 1775 года внесло существенное измѣненіе въ дѣло надзора за дѣятельностью губернаторовъ,—появились новые органы надзора,—намѣстники и одновременно съ этимъ понизилось значеніе прежде дѣйствовавшихъ органовъ.

Вступивъ на престолъ и ознакомившись съ дѣлами, Императрица Екатерина II осталась недовольна тѣмъ высокимъ положеніемъ, которое занималъ Сенатъ (возвысившійся при Елизаветѣ). По ея мнѣнію, лишь отчасти правильному, онъ присвоилъ себѣ не принадлежащую ему по закону власть [1]), и это недовольство было исходной точкой ея отношеній къ Сенату въ продолженіи всего царствованія. Въ 1763 году (какъ я уже упоминалъ въ I главѣ) Сенатъ былъ раздѣленъ на шесть департаментовъ [2]), подъ предлогомъ облегчить и ускорить теченіе дѣлъ, въ чемъ чувствовалась настоятельная необходимость, но такое раздѣленіе имѣло существенное политическое значеніе, такъ какъ ослабляло и нѣсколько унижало Сенатъ, какъ единое и нераздѣльное высшее учрежденіе. Для изучаемаго нами вопроса имѣетъ главнымъ образомъ значеніе I-й департаментъ и общее со-

---

[1]) Градовскій, т. I, стр. 227-я.

[2]) Департаменты: 1) для внутреннихъ государственныхъ и политическихъ дѣлъ, 2) для судебныхъ дѣлъ, 3) для дѣлъ губерній состоящихъ на особомъ положеніи 4) для дѣлъ по военной и адмиралтейской коллегіи и еще два департамента въ Москвѣ.

браніе Сената. Но и другіе департаменты играли нѣкоторую роль, такъ напр. въ VI (Московскомъ) департаментѣ иногда разсматривались дѣла по надзору за губернаторами. Конечно если бы предоставить широкое поле для дѣятельности общаго собранія, то этимъ поддерживалось бы высокое положеніе Сената, чего Екатерина не хотѣла, поэтому въ инструкціи генералъ-прокурору князю Вяземскому она требовала что бы онъ всячески старался устраивать поменьше общихъ собраній. По закону роль и власть Сената оставались прежними, фактически-же, во многихъ отношеніяхъ сильно уменьшились—и на первый планъ выдвинулось значеніе Сената какъ органа надзора, но и въ этомъ отношеніи Сенату не принадлежала монополія, съ 1775 г. органами надзора явились и намѣстники. Паденіе Сената при Екатеринѣ II и необходимость поднятія его значенія прекрасно сознавались многими современниками. Такъ извѣстный историкъ и публицистъ XVIII в. кн. Щербатовъ проектировалъ преобразованіе Сената, который въ современномъ положеніи не годился, по его мнѣнію, для роли охранителя законовъ, такъ какъ „генералъ-прокуроры не переставали свою власть надъ Сенатомъ распространять и можно сказать, что истребили духъ твердости и усердія въ сенаторахъ", принуждая ихъ почти во всемъ съ собою соглашаться [1]). При Павлѣ I значеніе Сената еще упало [2]). Первые года царствованія Императора Александра I ознаменовались стремленіемъ вернуть Сенату прежнее значеніе.

Во исполненіе указа 5 Іюня 1801 года была составлена (граф. Завадовскимъ) замѣчательная записка о преобразованіи Сената, въ которой обозначается роль Сената, какъ органа наблюдающаго за единообразнымъ

[1]) Дьяконовъ—«Вѣстникъ Права» 1904 года № 7, стр. 19—20.
[2]) Градовскій, т. I, стр. 272—273-я.

исполненіемъ закона и общимъ направленіемъ всей администраціи [1]).

Затѣмъ прослѣжена исторія Сената, при чемъ констатируется крайнее его униженіе „въ послѣднее время" (т. е. при Екатеринѣ и при Павлѣ) и требуется возстановленіе прежняго положенія. Эта записка вошла, въ главнѣйшихъ своихъ частяхъ, въ указъ о правахъ и обязанностяхъ Сената [2]), который былъ признанъ „верховнымъ мѣстомъ Имперіи" и потому ему подчиняются всѣ присутственныя мѣста, и какъ хранитель законовъ онъ печется о повсемѣстномъ соблюденіи правосудія и о прекращеніи всякихъ противозаконныхъ дѣйствій, кромѣ того наблюдаетъ за сборами податей, расходами и проч. Наконецъ этимъ закономъ 1802 года подтверждено, что указы Сената должны исполняться всѣми, какъ собственные указы Государя.

Такимъ образомъ въ указѣ 1801 года почти повторена сущность, относящихся до Сената Петровскихъ постановленій.

Одновременно съ указомъ, возстановляющимъ и подтверждающимъ права Сената, были учреждены министерства (тоже 8 Сент. 1802 г.), причемъ опредѣлены были отношенія между Сенатомъ и министрами, такъ: „правительствующій Сенатъ имѣетъ должность разсматривать дѣянія министровъ, по всѣмъ частямъ ихъ управленію ввѣреннымъ и по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ донесеніями, прямо отъ мѣстъ до Сената дошедшими, дѣлать свои заключенія" .... и представлять докладомъ Монарху. Вскорѣ этотъ порядокъ былъ уничтоженъ и такимъ образомъ исчезла власть Сената, контролирующая министровъ. Мало этого, съ учрежденіемъ минис-

---

[1]) Тамъ-же,—стр. 288-я.
[2]) 1802 года 8-го Сентября.

терствъ, Сенатъ самъ попалъ до нѣкоторой степени подъ надзоръ вновь созданнаго комитета министровъ. Опредѣленія его представлялись Государю черезъ комитетъ и съ заключеніемъ этого послѣдняго. М-ръ юстиціи, соединявшій въ своихъ рукахъ и власть генералъ-прокурора, имѣлъ очень большое вліяніе и въ глазахъ правительства считался отвѣтственнымъ за успѣшное веденіе дѣлъ въ Сенатѣ. Едва-ли не хуже чѣмъ при Александрѣ I было положеніе Сената въ слѣдующее царствованіе—при Императорѣ Николаѣ, который былъ крайне требователенъ и строгъ къ Сенату и относился къ нему безъ уваженія. Сколько нибудь значительное различіе во взглядахъ на какое-либо дѣло Сената и Комитета м-ровъ, всегда ставилось въ вину первому, объяснялось неосновательностью и несправедливостью его точки зрѣнія и нерѣдко имѣло слѣдствіемъ привлеченіе къ отвѣтственности сенаторовъ [1]). Причемъ Императоръ поручалъ иногда опредѣленіе мѣры наказанія сенаторовъ Комитету м-ровъ. Такая политика приносила печальные плоды, единственный оплотъ законности терялъ окончательно свое значеніе и понятно не могъ быть достаточно активнымъ и достаточно сильнымъ органомъ, чтобы успѣшно служить дѣлу надзора за губернаторами.

Перейдемъ теперь къ Комитету министровъ. Онъ былъ созданъ одновременно съ министерствами (въ 1802 г.), причемъ въ учрежденіи министерствъ объ немъ лишь упомянуто вскользь, но благодаря вниманію къ нему Государя Комитетъ министровъ вскорѣ пріобрѣлъ весьма важное значеніе среди высшихъ правительственныхъ мѣстъ и сталъ, между прочимъ, органомъ надзора за дѣятельностью губернаторовъ. Первыя правила (установленныя въ 1805 г.), относили къ вѣдѣнію Комитета министровъ слѣдующія дѣла: 1) по которымъ министры

---

[1]) Истор. обз. дѣят. комит. м-ровъ т. II, стр. 94.

представляютъ Государю доклады, 2) которыя Государь самъ опредѣляетъ разсмотрѣть въ комитетѣ и 3) которыя министры внесутъ въ силу сомнѣнія [1]). Ясно что дѣла по надзору за дѣятельностью губернаторовъ могли подходить подъ любую изъ вышеуказанныхъ рубрикъ. Дальнѣйшее законодательство еще больше расширило права и укрѣпило положеніе Комитета министровъ. Роль его въ царствованіе Александра I а отчасти и Николая I напоминаетъ сильно роль Сената при Петрѣ В. и Елисаветѣ. Кругъ его вѣдомства былъ очень широкъ и не разграниченъ строго отъ предметовъ вѣдомства Государственнаго Совѣта и Сената. По отношенію къ послѣднему онъ нерѣдко пользовался властью высшей инстанціи, такъ напр. разбиралъ жалобы на рѣшенія общаго собранія Сената и постановлялъ—какую жалобу принять и разсмотрѣть въ Государственномъ Совѣтѣ, а какую оставить безъ послѣдствій [2]).

Сенатъ только номинально объединялъ надзоръ. Развитіе министерствъ и усиленіе власти Комитета министровъ подорвали его значеніе, какъ главнаго органа надзора за губернаторами. Совершилось это не столько въ силу закона, сколько въ силу административной практики. И въ дѣйствительности роль объединителя надзора за губернаторами скорѣе выполнялъ Комитетъ м-ровъ.

Число департаментовъ Сената, постепенно увеличиваясь, достигло при Императорѣ Николаѣ I одиннадцати. При Павлѣ I было возстановлено рѣшеніе дѣлъ въ Сенатѣ по большинству голосовъ, при Александрѣ I въ департаментахъ Сената дѣла рѣшались единогласіемъ, а въ общемъ собраніи большинствомъ двухъ третей. Въ случаѣ несогласія съ рѣшеніемъ департамента его оберъ-прокурора (подчиненнаго генералъ-прокурору) дѣло пе-

[1]) Истор. обз. дѣят. комит. м-ровъ т. I, стр. 4—7.
[2]) Тамъ-же, стр. 58.

реходило въ общее собраніе, въ случаѣ-же несогласія съ рѣшеніемъ общаго собранія генералъ-прокурора, дѣло докладывалось Государю [1]), при чемъ докладчикомъ являлся генералъ-прокуроръ—уже изъ этого видно какъ велика была его роль. Со времени раздѣленія Сената на департаменты значеніе генералъ-прокурора начинаетъ увеличиваться и замѣчается въ этой должности постепенное развитіе элемента личнаго управленія.

Генералъ-прокуроръ, мало по малу, превращается въ полновластнаго министра, соединяющаго въ себѣ функціи Министровъ—Финансовъ, Юстиціи и Внутреннихъ Дѣлъ, поэтому вліяніе его на губернское управленіе громадно,—это въ особенности стало ясно въ царствованіе Павла I. Въ смыслѣ надзора за губернаторами генералъ-прокуроръ имѣлъ при Екатеринѣ и при Павлѣ, до нѣкоторой степени самостоятельное значеніе, а не только вспомогательное, какъ то было раньше, напр. ему стали подаваться отчеты по разнымъ сборамъ, а отъ него—исходить различныя распоряженія, Екатерина II и Павелъ I часто сносились съ губернаторами черезъ генералъ-прокурора [2]).

Въ 1802 году генералъ-прокуроръ превратился въ министра юстиціи и хотя сохранилъ также и прежнее наименованіе, но власть его сильно сократилась, по отношенію къ непосредственному надзору за губернаторами, впрочемъ, за нимъ осталось серьезное значеніе какъ за главой прокуратуры, и весьма недвусмысленное вліяніе на сенатъ.

Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года создало должность намѣстника (генералъ-губернатора), сначала предполагалось поставить намѣстника во главѣ каждой губерніи, но при введеніи въ дѣйствіе учрежденія 1775 г.

---

[1]) Троцына—Исторія судебныхъ учрежденій въ Россіи—стр. 317.
[2]) Напр. П. С. З. № 15313.

(въ 1781 году) эта мысль была оставлена и намѣстники были назначены приблизительно одинъ на двѣ губерніи. Роль ихъ опредѣляется, въ значительной степени, слѣдующими строками учрежденія 1775 г. „... намѣстникъ не есть судья, но *оберегатель Императорскаго Величества изданнаго узаконенія*, ходатай за пользу общую и Государеву“... онъ „...долженствуетъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ..., но отнюдь не мѣшается въ производство онаго (дѣла)“ [1]). Должность Государева намѣстника по учрежденію 1775 г. носила въ себѣ зародышъ двухъ различныхъ системъ. По духу учрежденія намѣстникъ долженъ былъ составить часть мѣстныхъ установленій, осуществлять мѣстный надзоръ, но, благодаря значительной неопредѣленности полномочій, данныхъ намѣстникамъ, и различнымъ историческимъ обстоятельствамъ они получили характеръ органовъ, снабженныхъ чрезвычайной властью. Толкуя учрежденіе 1775 г., проф. Градовскій приходитъ къ заключенію, что намѣстникъ не судья и даже не администраторъ въ строгомъ смыслѣ слова (хотя на немъ и лежало не мало обязанностей по активному управленію) главная обязанность его есть наблюденіе за точнымъ исполненіемъ закона со стороны подчиненныхъ ему лицъ и слѣдовательно прежде всего со стороны губернатора. Имѣя право остановить несправедливое рѣшеніе, намѣстники должны были доносить объ этомъ тотчасъ же Сенату или Государю. Учрежденіе 1775 года мало опредѣляло подробности административной дѣятельности намѣстниковъ, поэтому они въ значительной степени были сами себѣ закономъ и управляли по своему усмотрѣнію [2]); пользуясь личнымъ довѣріемъ Монарха и зная виды

---

[1]) П. С. З. № 14392 пункты 82 и 85 й.

[2]) Проф. Градовскій—Начала Русскаго Госуд. права,—т. III, стр. 202—204-я.

высшаго правительства, они сообразно съ этими видами и должны были направлять мѣстную администрацію, при такихъ условіяхъ роль ихъ конечно не могла ограничиться мѣстнымъ надзоромъ, къ этому послѣднему присоединился и общій административно-политическій государственный надзоръ [1]). Надзоръ задуманный Екатериной въ лицѣ намѣстниковъ быстро обратился въ управленіе, въ высшей степени личное. Да и какъ не развиться было этому личному управленію, когда генералъ-губернаторамъ былъ врученъ надзоръ съ *правомъ исправленія*, которое и заключало въ себѣ залогъ будущаго чрезмѣрнаго ихъ усиленія. Какъ могъ развиться правильный надзоръ и какъ могли генералъ-губернаторы охранять законъ, когда, по справедливому замѣчанію В. М. Гессена, они поставлены были выше закона? Въ 1797 году генералъ-губернаторы были упразднены въ качествѣ общаго института. Хотя надзоръ ихъ за мѣстнымъ управленіемъ и не былъ удовлетворителенъ, но съ упраздненіемъ ихъ губернское управленіе и дѣятельность губернаторовъ остались почти безо всякаго мѣстнаго надзора [2]).

Въ царствованіе Александра I во многихъ мѣстахъ возстановлены были генералъ-губернаторы. Императоръ Александръ I неоднократно высказывалъ мысль, что генералъ-губернаторы должны быть наблюдателями за губернскимъ управленіемъ вообще и въ особенности за губернаторами [3]), т. е. должны быть органомъ надзора,— въ этомъ духѣ въ 20-хъ годахъ и составлялись проекты повсемѣстнаго введенія генералъ-губернаторовъ. Одинъ

---

[1]) Тамъ-же—стр. 309, а также у проф. Андреевскаго (о намѣстникахъ, воевод. и губернат.) и В. М. Гессена, Вопросы мѣстнаго управленія, стр. 30.

[2]) Намѣстническое учрежденіе графа Сперанскаго 1821 года.

[3]) Проф. Андреевскій, «О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ» стр. 135-я.

изъ такихъ проектовъ поручено было генералу Балашову привести въ исполненіе въ видѣ опыта [1]), изъ коего, какъ извѣстно, ничего хорошаго не вышло. Генералъ-губернаторское управленіе мѣшало управленію Министерскому и обратно, такимъ образомъ нужно было держаться какой-либо одной системы, что правительство наконецъ сознало и оставило генералъ-губернаторовъ лишь въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ въ силу политическихъ условій нужна была особенно сильная власть, гдѣ нужно было лицо, облеченное чрезвычайными полномочіями и особымъ довѣріемъ Монарха. Совершилось это въ 1837 году и съ этого времени генералъ-губернаторы меня больше не интересуютъ, такъ какъ для простоты работы я по мѣрѣ возможности избѣгаю всякихъ исключеній и останавливаюсь только на явленіяхъ имѣющихъ общее значеніе, а надзоръ генералъ-губернаторовъ за губернаторами послѣ 1837 года является именно исключеніемъ.

При учрежденіи министерствъ роли ихъ и Сената въ дѣлѣ надзора за губернскимъ управленіемъ не были соображены и согласованы между собою и такимъ образомъ открылось удобное поле для произвола и бездѣйствія власти.

Такія условія конечно не были благопріятны для развитія надзора за мѣстнымъ управленіемъ, хотя именно правильное устройство этого надзора и было одной изъ цѣлей учрежденія министерствъ, что видно изъ сопровождавшаго это учрежденіе манифеста [2]).

---

[1]) Проекты были Сперанскаго, Гурьева, Балашова и др. По словамъ Балашова Александръ I высказалъ мысль, чтобъ генералъ-губернаторъ былъ всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему губерніяхъ и пр.

(Матеріалы собран. для Высочайше утвержд. ком. о преобраз. губерн. и уѣздн. учрежд. т. I, стр. 114-я).

[2]) Анучинъ—Истор. очеркъ развит. администр. полиц. учрежд. въ Россіи. стр. 13-я.

Для исторіи губернскаго управленія вообще и губернаторской должности въ частности, наибольшее значеніе имѣетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, органомъ котораго сдѣлался губернаторъ въ большей части своей дѣятельности. Роль Министерства (или, что тоже самое, Министра) Внутреннихъ Дѣлъ, какъ органа надзора за дѣятельностью губернаторовъ, категорически опредѣляется наказомъ 1837 года: „...начальники губерній, состоя подъ *непосредственнымъ и постояннымъ надзоромъ* Мин-ства Вн. Дѣлъ“... и т. д.

Конечно Министръ Вн. Дѣлъ, будучи непосредственнымъ начальникомъ губернаторовъ, осуществлялъ за ними не столько надвѣдомственный, сколько вѣдомственный надзоръ, первый—главнымъ образомъ за ихъ дѣятельностью, какъ представителей высшей правительственной власти, второй—за большей частью дѣятельности административной (въ широкомъ смыслѣ слова). О значеніи министра юстиціи я уже упоминалъ. Предсѣдательствуя въ разныхъ учрежденіяхъ, подвѣдомственныхъ разнымъ министерствамъ, губернаторъ конечно становился съ этими министерствами въ тѣсныя отношенія и попадалъ подъ ихъ надзоръ, право котораго принадлежало то Мин-ству Финансовъ, то Мин-ству Государственныхъ Имуществъ и т. д. И эти министерства, а впослѣдствіи иногда даже и департаменты [1]), могли губернаторамъ дѣлать напоминанія, замѣчанія и выговоры, но послѣдніе получили это право лишь при Николаѣ I, раньше же правительство находило „оскорбительнымъ званію начальника губерніи“ если ему будутъ дѣлать замѣчанія и выговоры директоры департаментовъ. О сдѣланныхъ губернаторамъ замѣчаніяхъ и выговорахъ министры должны были извѣщать Комитетъ министровъ. Кромѣ того м-ръ юстиціи долженъ былъ

---

[1]) Напр. департаментъ путей сообщенія въ 40-хъ гг.

доводить до свѣдѣнія комитета, когда подобныя взысканія будутъ наложены правительствующимъ сенатомъ [1]). Кромѣ того нѣкоторую роль въ дѣлѣ надзора, особенно фактически, играла Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, черезъ которую губернаторы посылали различныя донесенія на Высочайшее имя, а также государственный контролеръ съ подвѣдомственными ему учрежденіями. Императоръ Николай возлагалъ особыя надежды на дѣятельность вновь учрежденнаго 3 отдѣленія Собственной канцеляріи по надзору за управленіемъ и по раскрытію злоупотребленій. Но это отдѣленіе скоро обратилось почти исключительно въ органъ политической полиціи и съиграло мало симпатичную и весьма печальную роль въ жизни русскаго общества XIX вѣка.

Учрежденіе о губерніяхъ сохранило губернскихъ прокуроровъ и даже развило количественно ихъ дѣятельность, губернскіе прокуроры являются представителями элемента законности и блюстителями закона, имъ по учрежденію принадлежитъ двоякая роль,—они содѣйствуютъ: 1) осуществленію мѣстнаго, генералъ-губернаторскаго надзора, 2) осуществленію общаго надзора и, дѣйствуя въ этомъ послѣднемъ смыслѣ, доносятъ генералъ-прокурору, а тотъ Сенату [2]). Дѣятельность прокурора постоянно должна была соприкасаться съ дѣятельностью генералъ-губернатора, или потому—что первый доносилъ второму, или потому—что оба дѣйствовали на одномъ и томъ-же полѣ, такъ какъ предметы надзора были тѣ-же самые,—наблюденіе за точ-

---

[1]) П. С. З. № 26493; въ историческомъ обзорѣ дѣят. комитета м-ровъ этотъ указъ изложенъ невѣрно, а именно въ томъ смыслѣ, что имъ, будто бы Сенатъ былъ лишенъ права дѣлать губернаторамъ замѣчанія безъ Высочайшаго разрѣшенія (Истор. обз. т. I, стр. 459).

[2]) П. С. З. № 14392 пункт 405-й.

«Буде губернскій прокуроръ усмотритъ за кѣмъ неисправленіе должности, то повиненъ доносить о томъ не токмо генералъ-губернатору, но и генералъ-прокурору»; и пр.

нымъ исполненіемъ закона, за скорымъ отправленіемъ правосудія и проч. Губернскій прокуроръ, по учрежденію 1775 г. и послѣдующему законодательству, не могъ пріостановить исполненія какого либо дѣла, а въ случаѣ несогласія долженъ былъ лишь доносить генералъ-прокурору. Правда прокурору представлялись на просмотръ всѣ дѣла, но это только непосильно обременяло его, нисколько не усиливая его значенія. Къ тому-же прокуроръ былъ прикрѣпленъ къ мѣсту,—губернскому городу, что ослабляло возможность надзора, и имѣлъ мало помощниковъ [1]) (сравнительно недолго онъ имѣлъ въ достаточномъ количествѣ подчиненную ему прокуратуру и стряпчихъ) и рядомъ съ такимъ, я бы назвалъ, канцелярскимъ надзоромъ, надзоръ всемогущаго генералъ-губернатора! Естественно, что значеніе губернскихъ прокуроровъ не могло быть сколько нибудь существенно уже въ силу буквы закона. Къ тому же губернаторы постоянно стремились стать, по отношенію къ губернскимъ прокурорамъ, въ начальническое положеніе, что конечно не содѣйствовало развитію самостоятельности и энергіи надзора этихъ послѣднихъ [2]).

Петровское законодательство о ревизіяхъ губерній сенаторами долго оставалось безъ существенныхъ измѣненій; лишь при Павлѣ I была сдѣлана попытка развить его. Въ 1798 г. государство было раздѣлено на округи и въ каждый изъ нихъ посланы два сенатора для обозрѣнія.

---

[1]) Кромѣ губернскаго прокурора опредѣлялись стряпчіе уголовныхъ и казенныхъ дѣлъ. Втроемъ они составляли нѣчто въ родѣ коллегіи; учрежденіе 1775 года говоритъ что стряпчіе для того опредѣляются чтобы губернскому прокурору служить совѣтомъ; въ случаяхъ сомнѣнія «до котораго мѣста дѣло надлежитъ, губернскій прокуроръ и губернскіе стряпчіе посовѣтовавъ между собою общимъ мнѣніемъ рѣшаютъ сомнѣніе». Законъ не рѣшаетъ какъ быть, если мнѣнія раздѣлятся и на одной сторонѣ окажется губернскій прокуроръ, а на другой оба стряпчіе, но судя по духу говорящихъ о прокуратурѣ статей, «учрежденіе», склоняется къ коллегіальному принципу. (П. С. З. № 14392).

[2]) П. С. З. № 21923.

Тогда-же положено было и на будущее время дѣлать такія обозрѣнія періодически, черезъ опредѣленный промежутокъ времени. Но въ дѣйствительности это не дѣлалось и сенаторы были посылаемы для обозрѣнія въ „тѣ только губерніи, гдѣ возникали особенные случаи“ [1]).

А такъ какъ въ „случаяхъ“ недостатка не было, то все же сенаторы посылались для ревизій довольно часто. Имъ поручалось обревизовывать не только губернаторовъ, но и генералъ-губернаторовъ. Причемъ полномочія, дававшіяся ревизующимъ сенаторамъ, были весьма обширны и простирались до права отрѣшать отъ должности даже высшихъ чиновъ областной администраціи [2]).

Объектомъ надзора была конечно вся дѣятельность губернаторовъ въ совокупности, что особенно хорошо выяснится при изложеніи средствъ надзора. Уже нѣтъ того преобладанія надзора за финансовой дѣятельностью губернаторовъ, какъ то было раньше. Хотя и теперь неисполненіе нѣкоторыхъ обязанностей по финансовому управленію (напр. запущеніе недоимокъ) скорѣе, чѣмъ неисполненіе чего-либо другого, навлекало на губернаторовъ взысканіе.

Переходя къ средствамъ надзора мы раздѣлимъ ихъ для удобства изложенія на группы:

I. Различныя донесенія губернаторовъ, какъ не періодическаго, такъ и періодическаго характера, а также вообще разныя дѣловыя бумаги составлявшія ихъ переписку съ генералъ-губернаторами и министрами. Къ первымъ принадлежатъ: донесенія Его Величеству послѣ исполненія одной изъ чрезвычайныхъ повинностей; донесенія Мин-ству Вн. Дѣлъ о появившейся „заразѣ, эпидеміи, или какой-либо необыкновенной болѣзни“;

---

[1]) Введеніе къ намѣстническому учрежденію Сперанскаго 1821 года.

[2]) П. С. З. №№ 27722 и 28080; Ист. обз. дѣят. ком. министровъ томъ II, часть I, стр. 119.

донесенія по слѣдствіямъ „о прописныхъ“ (неправильно не внесенныхъ въ окладъ) душахъ Министрамъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ; донесенія о чрезвычайныхъ происшествіяхъ Третьему отдѣленію Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и Мин-ству Вн. Дѣлъ; сюда-же надо отнести отчеты о пріемѣ и сдачѣ управленія губерніей, посылавшіеся въ Мин-ство Вн. Дѣлъ и заключавшіе въ себѣ свѣдѣнія о числѣ нерѣшенныхъ дѣлъ, о состояніи продовольствія въ губерніи, о состояніи пожарной части, о количествѣ и родахъ недоимокъ въ губерніи и проч., донесенія различнымъ министерствамъ и главнымъ управленіямъ о безпорядкахъ и неисправностяхъ замѣченныхъ въ подвѣдомственныхъ имъ учрежденіяхъ при губернаторской ревизіи и т. д. [1]).

Требованіе отъ губернаторовъ періодической отчетности продолжалось [2]); въ концѣ 70-хъ годовъ XVIII вѣка различныя вѣдомости „о наличной всѣхъ сборовъ денежной и ефимочной казнѣ мѣсячныя...“ представлялись генералъ-прокурору, прежде же всѣ такія вѣдомости посылались, какъ извѣстно Сенату и отчасти коллегіямъ [3]). Этотъ фактъ указываетъ намъ на возвышеніе должности генералъ-прокурора. Осталась также многочисленная отчетность Сенату.

Губернаторы обязаны также были отчетностью и генералъ-губернатору; по учрежденіи министерствъ они по однимъ и тѣмъ же вопросамъ представляли отчеты и генералъ-губернаторамъ (конечно если данная губернія была подчинена генералъ-губернатору) и министрамъ. Постепенно число отчетовъ увеличивалось и ко времени наказа 1837 года достигло очень значительной цифры. По наказу губернаторы должны были посылать

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 156, 169, 222, 229, 244, 298—305 и 316.
[2]) Проф. Градовскій,—т. I стр. 238-я.
[3]) Тамъ-же—стр. 239-я.

статистическія свѣдѣнія о состояніи губерніи въ Мин-ство Вн. Дѣлъ, годовые отчеты Его Императорскому Величеству, копіи съ которыхъ представляются Мин-ству Вн. Дѣлъ. Отчеты эти обыкновенно разсматривались въ комитетѣ министровъ и очень интересовали Императора Николая I, нерѣдко клавшаго на нихъ свои резолюціи. Въ виду крайняго разнообразія губернаторскихъ отчетовъ возникъ вопросъ о созданіи для нихъ одной общей программы, но комитетъ министровъ отнесся къ этому проекту не сочувственно, исходя изъ той точки зрѣнія, что такая программа будетъ лишь стѣснять губернаторовъ, принуждая ихъ вкладывать въ однообразную рамку содержаніе весьма богатой разнообразіемъ жизни. Затѣмъ комитетъ весьма основательно высказался противъ требованія отъ губернаторовъ подробныхъ статистическихъ свѣдѣній, которые по выраженію м-ра финансовъ Канкрина не могутъ быть даны даже компетентнѣйшими учеными.

Кромѣ того губернаторы представляли генеральную вѣдомость Его Императорскому Величеству о всѣхъ земскихъ повинностяхъ и отчетъ о нихъ же въ Минство Вн. Дѣлъ, отчетъ о числѣ лицъ коимъ привита оспа, вѣдомости Е. Имп. Вел. объ успѣхѣ взысканія податей и недоимокъ и др.; большая часть вѣдомостей Е. И. Вел. должна была подаваться въ то или другое отдѣленіе Собственной Е. И. В. Канцеляріи, но въ видѣ исключенія нѣкоторыя адресовались въ Собственныя руки Государя Императора, напр. вѣдомости объ издержкахъ на сдачу рекрутъ, объ исполненіи земскихъ повинностей и проч. Кромѣ этого губернаторы подавали различные періодическіе отчеты Мин-ству Вн. Дѣлъ, напр. о числѣ разсмотрѣнныхъ приговоровъ, о состояніи заведеній приказовъ общественнаго призрѣнія, о капиталахъ сего приказа и проч [1]). Я далеко не пе-

[1]) 2-е П. С. З. № 10303 §§ 31, 81, 157. 170, 221, 317—322.

речислилъ всѣхъ вѣдомостей и отчетовъ, а остановился лишь на наиболѣе существенныхъ, но и ихъ больше чѣмъ достаточно. Конечно такая многочисленная и сложная отчетность страшно обременяла губернаторовъ и въ сущности будучи средствомъ лишь формальнаго контроля она имѣла небольшое значенiе для дѣла надзора; гораздо было бы полезнѣй, если бы отчетовъ было меньше, но существовала бы возможность фактической повѣрки того, что въ нихъ написано.

II. Жалобы частныхъ лицъ и разныхъ установленiй (напр. дворянскихъ собранiй), которыя могли подаваться генералъ-губернатору, Министрамъ (главнымъ образомъ Мин-стру Вн. Д.) и Сенату (по одному изъ Департаментовъ).

Населенiе не имѣло возможности сколько-нибудь широко воспользоваться этимъ солиднымъ средствомъ надзора, прежде всего благодаря малой распространенности юридическихъ свѣдѣнiй и вообще низкому уровню просвѣщенiя. Даже теперь, когда канцелярщина и формализмъ не играютъ прежней роли, нелегко простому смертному написать дѣловую бумагу, каково же было въ Николаевское время. Къ тому же неумѣло или неловко составленная жалоба (напр., жалоба въ смѣлыхъ выраженiяхъ или безъ подавляющихъ доказательствъ) влекла за собою крайне непрiятныя послѣдствiя для жалобщика—до высылки изъ мѣста жительства и ссылки включительно. Жалобы словесныя допускались далеко не всегда, да и заявленiе ихъ было сопряжено съ неменьшимъ рискомъ и неменьшими затрудненiями.

III. Донесенiя губернскихъ прокуроровъ генералъ-прокурору, которыя онъ вносилъ въ Сенатъ; сила этихъ донесенiй зависѣла съ одной стороны отъ значенiя самихъ прокуроровъ, которое юридически возвысилось, благодаря уничтоженiю генералъ-губернаторовъ, съ другой стороны отъ роли генералъ-прокурора, которая сильно

понизилась съ учрежденіемъ Министерствъ. Но въ общемъ самое юридическое положеніе прокуроровъ мало благопріятствовало развитію ихъ донесеній, какъ средства надзора за дѣятельностью губернаторовъ.

IV. Въ разсматриваемый нами періодъ получили большое развитіе ревизіи губерній сенаторами [1]), которые обязаны были о всѣхъ замѣченныхъ ими недостаткахъ доносить Государю и Сенату. Донесенія ихъ Государю и отчетъ о ревизіяхъ разматривались обыкновенно въ комитетѣ министровъ. Сенаторскія ревизіи правительство, не безъ основанія, стало считать наиболѣе надежнымъ способомъ для того, чтобы узнать истину и однимъ изъ лучшихъ средствъ для надзора за губернской администраціей. Оно назначало сенаторскія ревизіи вообще очень охотно, особенно-же въ затруднительныхъ случаяхъ; такимъ образомъ донесенія сенаторовъ сдѣлались (въ разсматриваемомъ нами періодѣ) однимъ изъ излюбленныхъ и дѣйствительныхъ средствъ надзора за дѣятельностью губернаторовъ.

Въ наказѣ 1837 года мы впервые встрѣчаемся съ систематическимъ изложеніемъ поводовъ привлеченія губернаторовъ къ отвѣтственности, они сводятся къ слѣдующимъ: 1) виновность въ неисполненіи Высочайшихъ повелѣній, указовъ Сената и предписаній начальства, 2) допущеніе важныхъ безпорядковъ и злоупотребленій, и лихоимство въ томъ или другомъ видѣ, 3) неправильныя дѣйствія по слѣдствіямъ и вообще въ дѣлахъ уголовныхъ и 4) вообще превышеніе и бездѣйствіе власти. Рубрики эти не даютъ ничего новаго по сравненію со сводомъ законовъ уголовныхъ и уложеніемъ 1845 года, поэтому включеніе ихъ въ наказъ губернаторамъ и перепечатка при слѣдующемъ изданіи Свода Законовъ представлялась лишь малополезнымъ повтореніемъ общаго

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10303, § 324.

закона, дѣйствіе котораго обязательно распространяется на всѣхъ чиновниковъ, состоящихъ на государственной службѣ, а слѣдовательно на губернаторовъ.

Кромѣ наказаній, вообще налагавшихся за служебныя преступленія, т. е. отъ замѣчаній, выговоровъ, отрѣшенія отъ должности и исключенія изъ службы и до каторжныхъ работъ, губернаторы иногда подвергались особымъ наказанія, какъ напр.: 1) опубликованію „.... печатными указами" [1]) совершенныхъ ими нѣкоторыхъ дѣяній, это несомнѣнно разумное воздѣйствіе на самолюбіе губернатора, имѣло и еще одну хорошую сторону,—оно ясно показывало обществу, что правительство не желаетъ покрывать виновныхъ чиновниковъ, не желаетъ принимать ихъ сторону, не только наказываетъ ихъ, но и отдаетъ на судъ общественнаго мнѣнія. Другимъ-же губернаторамъ опубликованіе служило предостереженіемъ; 2) секвестръ налагавшійся на имущество губернаторовъ обыкновенно за различныя неисправности по финансовому управленію и особенно за допущеніе недоимокъ; иногда запрещеніе накладывалось на имѣніе губернатора въ видѣ предупредительной мѣры при первоначальномъ обнаруженіи упущеній, угрожающихъ нанесеніемъ ущерба казнѣ; 3) крупные денежные штрафы, которые накладывались на губернаторовъ весьма часто за различныя неисправности, причинившія убытки казнѣ, такъ напр. военный и гражданскій губернаторы не позаботились своевременно о возложенной на нихъ заготовкѣ дровъ для войскъ—результатомъ этого былъ убытокъ казны въ 1000 рублей, каковую сумму и приказано было съ нихъ взыскать. Въ Костромской губерніи была разграблена почта, причемъ изъ разграбленнаго имущества не было отыскано 1475 рублей — вся эта

---

[1]) П. С. З. № 30322-й, «... за беззаконное рѣшеніе дѣла... и за... безпорядки опубликовать повсемѣстно печатными указами».

сумма была взыскана съ губернатора. Казанскій губернаторъ Ниловъ получилъ за разныя неисправности выговоръ и съ извѣщеніемъ объ этомъ къ нему посланъ былъ фельдъегерь, причемъ прогоны фельдъегеря въ оба конца велѣно было взыскать съ провинившагося губернатора. Въ Новгородскомъ губернскомъ правленіи были сильно запущены дѣла, для разбора установлена на три года вспомогательная экспедиція, причемъ Императоръ Николай на докладѣ по этому дѣлу положилъ резолюцію: „какъ безпорядокъ сей произошелъ отъ безпечности губернатора, то расходъ на сію экспедицію взыскать съ него" [1]), и такъ далѣе.

Въ разсматриваемый нами періодъ, наказанія раздавались губернаторамъ щедрою рукой, какъ это уже отчасти можно было видѣть изъ сказаннаго. Только въ промежутокъ времени *съ 1825 по 1855 года и лишь одинъ комитетъ мин-ровъ наложилъ на губернаторовъ 189 взысканій!* (выговоровъ, замѣчаній, денежныхъ штрафовъ и проч.).

Обратимся теперь къ изложенію нѣкоторыхъ чертъ, характеризующихъ фактическое положеніе надзора за дѣятельностью губернаторовъ.

Сенатъ, ослабленный и униженный политикой Екатерины II, конечно не проявлялъ въ дѣлѣ надзора за губернаторами той энергіи, каковой характеризуется по временамъ его дѣятельность до царствованія Екатерины II; понятно, это сейчасъ-же отражалось на исполненіи Сенатскихъ распоряженій губернаторами,—такъ напр. въ 1822 году числилось по вѣдомостямъ неисполненныхъ Сенатскихъ указовъ въ губерніяхъ 4170. Но если-бы Сенатъ имѣлъ возможность дѣйствовать энергичнѣе, всетаки общій надзоръ его не могъ быть достаточенъ, такъ какъ, по удачному выраженію графа Сперанскаго, онъ не

[1]) П. С. З. №№ 17920, 18290, 19126, 19301; Истор. обзор. дѣятельн. комитета м-ровъ т. II, ч. II, стр. 84—86.

былъ „соразмѣренъ ни разстоянію мѣстъ, ни многосложности дѣлъ, ни настоятельности нуждъ". Не смотря на это все-таки мы имѣемъ значительное количество указовъ Сената, свидѣтельствующихъ, что фактически онъ нерѣдко осуществлялъ надзоръ за губернаторами, возстановляя нарушенный правопорядокъ и налагая на нихъ тѣ или иныя взысканія, таковы напр. указы, вызванные злоупотребленіями губернаторовъ въ отношеніи дворянскаго самоуправленія, о которыхъ я упоминалъ выше.

Генералъ-прокуроръ, во время наибольшаго развитія его могущества, т. е. при Екатеринѣ II и Павлѣ, фактически игралъ большую и самостоятельную роль въ дѣлѣ надзора за губернаторами, такъ что эти послѣдніе стали по многимъ дѣламъ обращаться прямо къ нему, а не въ Сенатъ. Надзоръ со властью исправленія, возложенный на генералъ-губернаторовъ, далеко не оправдалъ ожиданій законодателя. Еще при Екатеринѣ генералъ-губернаторы дѣйствовали удовлетворительно, такъ какъ она умѣла выбирать на эти должности подходящихъ людей, но послѣ нея надзоръ генералъ-губернаторовъ быстро выродился и сталъ, по выраженію Сперанскаго, „непрестанно колебаться между самовластіемъ и послабленіемъ", обнаружились большія злоупотребленія генералъ-губернаторовъ, какъ напр. дѣло Сибирскаго генералъ-губернатора Селифонтова, беззастѣнчиво обиравшаго ввѣренный ему край [1]). Дѣятельность министровъ по надзору за губернаторами оказалась неудовлетворительной, о чемъ мы имѣемъ свидѣтельства даже изъ офиціальнаго источника [2]). Особенно безполезенъ или правильнѣе сказать вреденъ былъ надзоръ министра внутр. дѣлъ. При столкновеніи не только частныхъ лицъ но и правительственныхъ чиновъ другихъ вѣдомствъ съ губер-

[1]) Историческій Вѣстникъ 1884 г. № 8 «Сибирскіе сатрапы».
[2]) Анучинъ.—стр. 13-я.

наторами министры внутреннихъ дѣлъ обыкновенно становились на сторону послѣднихъ. Если къ губернатору предъявлялось какое-либо обвиненіе, хотя бы и серьезное, то министръ почти всегда стремился выгородить губернатора или объяснить въ благопріятномъ смыслѣ его дѣйствія, не стѣсняясь для этой цѣли даже набрасывать тѣнь на жалующихся на губернатора лицъ [1]. Насколько значительную роль въ дѣлѣ надзора за губернаторами игралъ комитетъ министровъ, достаточно видно уже изъ цифры наложенныхъ имъ взысканій. Вопросы относящіеся до губернскаго управленія и до дѣятельности губернаторовъ занимали одно изъ важнѣйшихъ мѣстъ среди предметовъ вѣдомства комитета и весьма его интересовали. Причемъ комитетъ не чувствуя себя отвѣтственнымъ за плохой выборъ (такъ какъ выбиралъ кандидатовъ въ губернаторы м-ръ вн. дѣлъ) и неудовлетворительную дѣятельность губернаторовъ не склоненъ былъ прикрывать ихъ грѣхи. Напротивъ того, его постановленія по этому поводу въ большинствѣ случаевъ бывали строги, и только резолюція Государя нерѣдко смягчала проектировавшіяся комитетомъ весьма энергичныя мѣры для поддержанія порядка и законности въ управленіи. Надзоръ губернскихъ прокуроровъ имѣлъ вообще мало значенія. При Екатеринѣ положеніе этого надзора было нѣсколько лучше, благодаря энергической поддержкѣ, которую оказывалъ губернскимъ прокурорамъ генералъ-прокуроръ; но чѣмъ дальше мы подвигаемся въ исторіи губернскаго управленія, тѣмъ рѣзче, обнаруживается упадокъ прокурорскаго надзора; губернскіе прокуроры были страшно обременены дѣлами и не имѣли фактической возможности наблюдать за губернаторами и губернскимъ управленіемъ. Постепенно вырождаясь, дѣятельность прокуроровъ становится совершенно фор-

---

[1]) Истор. обз. дѣят. комит. м-ровъ т. II, часть II, стр. 78—80.

мальной и малѣйшій признакъ самостоятельности считается уже чѣмъ-то необыкновеннымъ и поражаетъ умы мѣстной администраціи. Неудовлетворительность надзора губернскихъ прокуроровъ за дѣятельностью губернаторовъ ясно сознавалась современниками. Характеризуя вообще недостаточность надзора за мѣстнымъ управленіемъ, Сперанскій пишетъ: „есть надзоръ прокурора, но во первыхъ его протесты не могутъ остановить исполненія, во вторыхъ, что значитъ надзоръ, коего послѣдствія являются мѣсяцъ, два, годъ послѣ исполненія. И что можетъ сей надзоръ, разсѣянный на многія тысячи дѣлъ судебныхъ, хозяйственныхъ и полицейскихъ"?

Сенаторскія ревизіи были весьма полезнымъ средствомъ надзора. Производились онѣ часто и нѣкоторыя губерніи въ 3-хъ—4хъ-лѣтній срокъ были обревизованы дважды, причемъ почти всегда открывались крупныя упущенія и злоупотребленія губернаторовъ, которыя иначе не дошли бы до свѣдѣнія правительства; одно изложеніе найденныхъ безпорядковъ составляло, нерѣдко, сотни и даже тысячи листовъ, такъ напр. донесеніе сенатора Сиверса о ревизіи Волынской губерніи (1815—1816 гг.) было написано болѣе чѣмъ на 4000 листахъ. Весьма частымъ слѣдствіемъ сенаторскихъ ревизій было увольненіе губернаторовъ, а иногда и преданіе ихъ суду. Особенно богаты результатами были ревизіи первыхъ 20-ти лѣтъ XIX вѣка.

Несмотря на многочисленность учрежденій и лицъ, долженствовавшихъ служить дѣлу надзора за губернаторами, надзоръ этотъ былъ неудовлетворителенъ и зачастую можно было встрѣтить всевозможныя злоупотребленія, медленность, плохую отчетность и т. д. Нѣкоторыя злоупотребленія губернаторовъ я уже приводилъ, укажемъ еще нѣсколько примѣровъ. Смоленскій губернаторъ вмѣстѣ съ вице-губернаторомъ и смотрителемъ надъ продажею водки составилъ союзъ „на связяхъ родства и

собственной пользы основанный“, который совершалъ по винной части вопіющія злоупотребленія. Въ 1817 г. было обнаружено, что Слободко-Украинскій губернаторъ притѣснялъ населеніе и незаконно собиралъ съ него припасы, за что и былъ удаленъ отъ должности. Вскорѣ послѣ этого открыты многочисленныя злоупотребленія корыстнаго характера Таврическаго губернатора. Любопытны злоупотребленія Казанскаго губернатора Толстого, особенно по финансовому управленію, такъ напр. 3000 десят. казенной земли были имъ сданы на оброкъ *за 6 рублей въ годъ*, а рыбная ловля, протяженіемъ въ пять верстъ, *за 1 р. 60 коп. въ годъ* [1]). Кромѣ того были обнаружены различныя злоупотребленія губернаторовъ: Олонецкаго, Витебскаго (Колокольцова), Саратовскаго (Игнатьева), Минскаго (Токарева) и др. [2]). Для иллюстраціи того, до чего могли доходить самодурство и безобразія, творившіяся губернаторами, я упомяну о Иркутскомъ губернаторѣ Трескинѣ, который заставлялъ съ помощью угрозъ, архіерея ѣздить въ маскарадъ [3]). Отчетность была очень неудовлетворительна, часто совершенно не соотвѣтствуя дѣйствительности, бывали даже случаи, что ревизующіе сенаторы совершенно не могли добиться отъ губернаторовъ представленія различныхъ вѣдомостей; но и провѣрялась отчетность неудовлетворительно и медленно — иногда лишь черезъ десять лѣтъ. Медленность въ исполненіи дѣлъ была чрезвычайная, что многократно констатировалось въ разныхъ проектахъ и запискахъ объ улучшеніи существующаго губернскаго управленія напр.: во введеніи къ намѣстническому учрежденію Сперанскаго—1821 г. и въ многочисленныхъ

---

[1]) Истор. обз. дѣят. Ком. м-ровъ т. I, стр. 454—457 и 287 т. II; см. также Сенатскій Архивъ, т. X (Злоупотребленія Калужскаго губернатора Лопухина) и П. С. З. № 20374 (о немъ же).

[2]) Истор. обз. дѣят. Комит. мин-ровъ, т. II и III.

[3]) Историческій Вѣстникъ 1884 г. № 8 «Сибирскіе Сатрапы».

отчетахъ сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи, на нее обращали вниманіе государи—принимались разныя мѣры къ ускорѣнію дѣлопроизводства — но результаты ихъ были ничтожны. Дѣла, даже несложныя разсматривались въ губернскихъ правленіяхъ по нѣскольку лѣтъ. Число неоконченныхъ дѣлъ все увеличивалось и увеличивалось и доходило до нѣсколькихъ тысячъ въ каждомъ правленіи, такъ напр. при осмотрѣ Орловскаго губернскаго правленія генер. Балашовымъ было обнаружено 16185 нерѣшенныхъ дѣлъ. Въ Курской губерніи въ 1834 году неразобранныхъ и неразсмотрѣнныхъ бумагъ было 280378; разобранныхъ, но не исполненныхъ 59752 и неоконченныхъ дѣлъ 9413, не многимъ лучше обстояло дѣло въ другихъ губерніяхъ.

Но злоупотребленія, плохая отчетность и медленность дѣлопроизводства не даютъ еще полной картины фактическаго положенія надзора за губернаторами, къ этому надо прибавить массу всевозможныхъ упущеній—крупныхъ и мелкихъ, свидѣтельствующихъ въ одинаковой мѣрѣ какъ о неудовлетворительности дѣятельности губернаторовъ, такъ и о слабости надзора за ними. „Забытые“ арестанты, т. е. такіе, свѣдѣнія о личности и винѣ которыхъ были утрачены губернскимъ начальствомъ, утвержденіе губернаторами ошибочныхъ и неправильныхъ судебныхъ приговоровъ даже о наказаніи кнутомъ, крайне медленное приведеніе въ исполненіе судебныхъ приговоровъ, вслѣдствіе чего арестанты годами томились въ тюрьмѣ, прежде чѣмъ ихъ отправляли къ мѣсту отбытія наказанія, недоборъ тысячъ рекрутовъ, милліоны рублей въ недоимкахъ и едвали ни чаще за богатыми, нежели за бѣдными, вотъ черты дѣятельности губернаторовъ! Все это совершалось ни въ какихъ нибудь отдаленныхъ захолустныхъ губерніяхъ, а повсемѣстно, начиная со столицъ; почти каждая ревизія, каждая попытка взглянуть хотя бѣгло на дѣя-

тельность губернаторовъ, открывала массу безпорядковъ и злоупотребленій. Губернаторское управленіе постоянно колебалось между превышеніемъ и бездѣйствіемъ власти. Очевидно что надзоръ за нимъ былъ совершенно неудовлетворителенъ; недостаточность его, постоянно сознавалась правительствомъ, пытавшимся неоднократно то тѣмъ, то инымъ способомъ улучшить надзоръ. Для многихъ также, какъ и для Сперанскаго было ясно, что надзоръ за губернаторами нужно сдѣлать болѣе опредѣленнымъ, нежели тотъ, который установленъ учрежденіемъ 1775 года, болѣе мѣстнымъ нежели общій надзоръ Сената, болѣе непрерывнымъ нежели сенаторскія обозрѣнія, менѣе личнымъ и самовластнымъ, нежели надзоръ намѣстника и болѣе сильнымъ, нежели надзоръ губернскаго прокурора.

Главнѣйшими недостатками организаціи надзора за губернаторами, въ разсматриваемый періодъ, были: 1) отсутствіе независимаго, сильнаго и имѣющаго возможность энергично дѣйствовать учрежденія, которое бы объединяло надзоръ, такъ какъ Сенатъ этимъ требованіямъ не соотвѣтствовалъ (благодаря политикѣ конца XVIII вѣка, учрежденію министерствъ и комитета министровъ), 2) недостаточная опредѣленность и несогласованность правъ по надзору за губернаторами Сената, министровъ, генералъ-губернаторовъ и комитета министровъ, 3) отсутствіе вспомогательнаго органа, находящагося на мѣстѣ и имѣющаго возможность наблюдать за дѣйствительной дѣятельностью губернаторовъ, каковымъ органомъ не былъ губернскій прокуроръ разсматриваемаго нами періода. Эти недостатки организаціи, были сами по себѣ вполнѣ достаточны, чтобы сдѣлать надзоръ неудовлетворительнымъ, но къ нимъ надо прибавить ту фактическую обстановку, въ которой жили губернаторы. Произвольность дѣйствій и неуваженіе къ закону органовъ центральнаго правитель-

ства служили дурнымъ примѣромъ чинамъ мѣстнаго управленія, которые въ своихъ губерніяхъ ничѣмъ и никѣмъ не были ограничены или стѣснены. Организованныя общественныя группы были слишкомъ слабы, слишкомъ ничтожны, чтобы быть противовѣсомъ губернатору. И индивидъ и общество были строго подчинены государству черезъ посредство представителя его правительственной власти въ губерніи, а при такихъ условіяхъ и самая совершенная организація надзора не привела бы къ желанному результату, не обезпечила бы законности дѣйствій губернатора.

ГЛАВА III.

Губернаторы послѣ реформъ 60-хъ гг. XIX вѣка

ОТДѢЛЪ I.

I. Общія замѣчанія.

Реформы 60-хъ годовъ XIX вѣка произвели переворотъ въ нашей государственной и общественной жизни, который отразился и на должности губернатора, значительно ее видоизмѣнивъ.

Принципами реформъ 60-хъ годовъ были: 1) уравненіе правъ всѣхъ сословій, 2) отдѣленіе суда отъ администраціи, 3) уменьшеніе правительственной опеки и 4) расширеніе самодѣятельности общества въ дѣлѣ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей [1]). Каждый принципъ, проводившійся въ жизнь, той или иной реформой, существенно вліялъ на должность губернатора, уменьшая,

---

[1]) Проф. В. В. Ивановскій,—Русское Государств. право—т. I, вып. 3 и проф. Куплеваскій,—Русское Государств. право—т. II, стр. 184.

увеличивая или вообще измѣняя разныя стороны дѣятельности этого послѣдняго.

Уравненіе правъ всѣхъ сословій, выразившееся, главнымъ образомъ въ освобожденіи крестьянъ, выдвинуло вопросъ объ организаціи крестьянскаго самоуправленія и надзора за нимъ, къ чему естественно было привлечь губернаторовъ.

Отдѣленіе суда отъ администраціи, выразившееся въ судебныхъ уставахъ 20 ноября 1864 года, почти уничтожило судебную дѣятельность губернаторовъ и поставило новые суды внѣ ихъ вліянія.

Уменьшеніе правительственной опеки и расширеніе самодѣятельности общества въ дѣлѣ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей выразилось, главнымъ образомъ, въ земской и городской реформахъ и привело съ одной стороны къ уменьшенію непосредственной дѣятельности губернаторовъ и числа предсѣдательствуемыхъ ими мѣстъ, съ другой—къ увеличенію значенія губернатора, какъ органа надзора. Но послѣдніе 25 лѣтъ замѣчается совершенно противоположное направленіе внутренней политики и издается рядъ законоположеній, основанныхъ на принципахъ прямо противоположныхъ принципамъ, положеннымъ въ основаніе реформъ 60-хъ г.г.

Это новое направленіе нашего законодательства сейчасъ-же отразилось и на должности губернаторовъ.

Принципъ отдѣленія суда отъ администраціи былъ нарушенъ и въ 1889 году губернаторы сдѣлались предсѣдателями кассаціонныхъ судовъ (губернскихъ присутствій).

Правительственная опека усилилась и самодѣятельность общества въ дѣлѣ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей была съужена, вслѣдствіе чего и губернаторы получили новыя обширныя полномочія по надзору за самоуправленіемъ. Полномочія эти такого рода, что почти превратили губернатора изъ органа надзора въ могуще-

ственнаго опекуна. Кромѣ того нѣкоторыя дѣла изъятыя изъ вѣдѣнія общественныхъ группъ перешли въ руки губернаторовъ (напр. народное продовольствіе и др.) и такимъ образомъ увеличилась ихъ административная дѣятельность.

Со времени 60-годовъ XIX вѣка всѣ губерніи можно раздѣлить на двѣ группы: 1) въ которыхъ введены всѣ новыя учрежденія (земскія, городскія, судебныя и административно-судебныя 1889 года) и 2) въ которыхъ введена лишь часть этихъ учрежденій. Чѣмъ меньше введено новыхъ учрежденій, тѣмъ юридическое положеніе губернаторовъ меньше измѣнено и ближе подходитъ къ положенію до 60-хъ годовъ, поэтому представляетъ наибольшій интересъ остановиться на анализѣ юридическаго положенія губернаторовъ тѣхъ губерній, которыя принадлежатъ къ 1-й группѣ, такъ какъ только здѣсь мы въ состояніи будемъ представить себѣ полную картину измѣненій, внесенныхъ законодательствомъ послѣднихъ сорока лѣтъ въ мѣстное управленіе вообще и въ положеніе губернаторовъ въ частности. Въ необходимости дать далѣе такое направленіе нашей работѣ насъ убѣждаютъ еще два факта, а именно 1) что больше половины всего населенія Россіи (и больше трехъ четвертей коренного русскаго) живетъ въ губерніяхъ принадлежащихъ къ 1-й группѣ, 2) что самимъ законодательствомъ эти губерніи признаются управляемыми на общемъ основаніи, управленіе же остальными губерніями перестраивается мало по малу по ихъ образцу.

По справедливому замѣчанію одного современнаго публициста [1]), устройство и ходъ нашего мѣстнаго управленія встрѣчаютъ у насъ всеобщее и единодушное порицаніе—это общее замѣчаніе вполнѣ приложимо и къ губернаторамъ, нѣтъ ни одного писателя, который-бы

---

[1]) Головинъ,—Наше мѣстное управленіе стр. 4.

находилъ постановку губернаторской должности правильной. Не отстаетъ, въ этомъ отношеніи и официальный миръ: всѣ комиссіи и отдѣльныя должностныя лица, занимавшіяся вопросами мѣстнаго управленія, единогласно осуждаютъ современную постановку губернаторской должности. Въ 1881 году Мин. Вн. Д. графъ Игнатьевъ говорилъ въ комитетѣ м-ровъ: „Великія реформы минувшаго царствованія (крестьянская и земская) настоятельно требуютъ соотвѣтственнаго преобразованія дореформеннаго административнаго строя губерніи" затѣмъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ онъ настаивалъ на необходимости реформировать весь строй мѣстнаго управленія, а не вводить частичныхъ улучшеній. Я не имѣю возможности, да и надобности приводить большое количество различныхъ мнѣній по этому вопросу, возможности—потому, что это заняло бы очень много мѣста, надобности—потому что мнѣнія эти въ существенныхъ чертахъ весьма схожи (исключеніе представляютъ нѣкоторыя крайнія реакціонныя мнѣнія, стоящія особнякомъ и незаслуживающія серьезнаго вниманія), поэтому я ограничусь тѣмъ, что приведу выдержки изъ трудовъ Высочайше утвержденной особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова), состоявшей изъ лицъ компетентныхъ и хорошо освѣдомленныхъ относительно дѣятельности губернаторовъ и вообще мѣстнаго управленія. „Образовалось и существуетъ до нашего времени въ губерніяхъ управленіе, которое ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть признано удовлетворяющимъ самымъ умѣреннымъ требованіямъ единства, простоты и силы.... Полный разладъ въ дѣятельности всѣхъ губернскихъ установленій, обширная, большею частью излишняя и безплодная переписка; медленное, часто совсѣмъ несвоевременное разрѣшеніе важнѣйшихъ потребностей управленія, запутанность во взаимныхъ

сношеніяхъ отдѣльныхъ установленій между собою, затрудненія для населенія, не знающаго куда по какому дѣлу обращаться [1])" .... Причемъ особое совѣщаніе, выдѣленное изъ состава Кахановской комиссіи признало, что одна изъ существенныхъ причинъ неустройства губернскаго управленія—есть крайняя централизація.

Въ виду всего этого особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, какъ цѣль, было указано: „преобразованіе мѣстнаго управленія съ достиженіемъ желательнаго объединенія всѣхъ административныхъ учрежденій, уменьшеніе числа отдѣльныхъ учрежденій и присутствій; сокращеніе стѣсняющихъ формальностей; усиленіе разрѣшающей на мѣстѣ власти ... привлеченіе земства къ участію въ мѣстномъ управленіи (расширеніе его функцій) съ точнымъ обозначеніемъ его правъ, обязанностей и отвѣтственностей" [2]), программа намѣчена

---

[1]) Губернск. упр. §§ 21—29, занят. особой комиссіи.

[2]) Общій планъ занятій особ. комиссіи стр. 5—6. Ниже намъ придется неоднократно ссылаться на труды особой комиссіи подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова, которые мало извѣстны широкой публикѣ, въ виду этого не мѣшаетъ сказать нѣсколько словъ о комиссіи и о ея трудахъ. Особая комиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія была создана въ 1881 году, цѣль ея видна уже изъ названія; матеріалами для ея работъ должны были послужить: 1) прежде всего всеподданнѣйшіе отчеты четырехъ сенаторовъ (гг. Шамшина, Половцова, Мордвинова и Ковалевскаго), обревизовавшихъ девять губерній (черноземныхъ, приволжскихъ и восточныхъ Европейской Россіи) въ 1880—1881 году, 2) затѣмъ отзывы земствъ и 3) отзывы и различныя свѣдѣнія центральныхъ и мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій. Первыя двѣ группы представляютъ огромный интересъ для историка мѣстнаго управленія. Изъ своего состава комиссія выдѣлила для подготовительной работы совѣщаніе изъ нѣсколькихъ лицъ, — ядро котораго составили ревизовавшіе губерніи сенаторы и профессоръ Андреевскій; но мало по малу какъ въ комиссію, такъ и въ совѣщаніе стали проникать лица крайняго реакціоннаго направленія, какъ напр. И. Н. Дурново, Пазухинъ и др., что сейчасъ-же отразилось на работахъ комиссіи,— отъ проектовъ весьма значительныхъ и полезныхъ реформъ, комиссія перешла къ проектамъ весьма родственнымъ положенію 1889 года о земскихъ начальникахъ. Въ 1886 году комиссія была закрыта. Труды комиссіи вмѣстѣ съ собранными для нея матеріалами составляютъ

прекрасная, но къ сожалѣнію она принадлежитъ къ длинному ряду неосуществившихся благихъ пожеланій.

Одновременно съ реформами 60-хъ годовъ замѣчается стремленіе къ усиленію въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ власти губернаторовъ, средствами для чего были напр.: переустройство полиціи, предоставленіе губернаторамъ права издавать обязательныя постановленія, надзирать за политическою благонадежностью [1]), усиленіе ихъ значенія какъ органовъ надзора и проч. Въ 1866 году министры внутр. дѣлъ (Валуевъ), государственныхъ имуществъ (Зеленый) и шефъ жандармовъ (Шуваловъ) подали Государю записку, въ которой указывали на паденіе должности губернатора и настоятельно рекомендовали усиленіе его власти. „На дѣлѣ, говорится въ запискѣ, губернаторъ обратился въ старшаго исполнительнаго чиновника или лучше сказать, начальника полиціи не имѣющаго значенія на столько, чтобы дѣйствовать успѣшно для благоустройства губерніи“. Причины этого, по мнѣнію авторовъ записки, заключаются: 1) въ недостаточности вліянія губернаторовъ на административныя учрежденія другихъ вѣдомствъ и 2) въ сложности письменныхъ сношеній. Усиленіе же губернаторской власти по ихъ мнѣнію должно заключаться прежде всего въ сосредоточеніи надзора за всѣми административными учрежденіями въ рукахъ губернатора; поэтому проектировалось расширить права губернаторовъ по производству ревизій, назначенію нисшихъ чиновниковъ на должности и привлеченію ихъ къ отвѣтственности, также дать и нѣкоторыя новыя права, могущіе усилить вліяніе гу-

---

нѣсколько толстыхъ томовъ. Достать ихъ для изученія не легко. Библіотека Государственнаго Совѣта до послѣдняго времени считала ихъ секретомъ и не выдавала даже по особымъ просьбамъ, что мнѣ извѣстно по собственному опыту. Изъ чего только не дѣлаютъ люди секретовъ!

[1]) См. правила о надзорѣ за полит. благонадежностью—1863 г. и пр.

бернаторовъ на различныя губернскія и уѣздныя учрежденія. Вообще предполагалось весьма серьезное расширеніе губернаторской власти. Записка эта встрѣтила рѣзкую критику со стороны м-ровъ юстиціи (Замятнина) и финансовъ (Рейтерна), которыя указывали, что проведеніе въ жизнь мѣропріятій, предложенныхъ запиской, уничтожило бы всякое значеніе чиновъ другихъ вѣдомствъ и привело бы къ фактическому господству одного м-ра внутреннихъ дѣлъ въ ущербъ власти прочихъ министровъ. Реформа въ духѣ записки знаменовала бы возвращеніе къ давно осужденному старому порядку, когда губернаторы и воеводы соединяли всѣ функціи власти.

Тѣмъ не менѣе записка была разсмотрѣна, сперва въ комиссіи, а затѣмъ въ комитетѣ м-ровъ, который, хотя и не принялъ цѣликомъ ея положенія, но все-таки пришелъ къ заключенію о необходимости увеличенія губернаторской власти; положеніе комитета было утверждено Государемъ (1866 года). Результатомъ этой мѣры было расширеніе права губернатора производить ревизіи, созданіе надзора за политической благонадежностью чиновниковъ различныхъ вѣдомствъ, представленіе ихъ къ наградамъ черезъ губернаторовъ и пр. И такъ права губернатора были значительно увеличены, но прошло очень немного времени и правительство стало стремиться къ дальнѣйшему ихъ увеличенію. Причемъ надо замѣтить, начинаетъ все болѣе и болѣе усиливаться роль губернатора въ дѣлѣ такъ называемой политической полиціи. Но не будемъ забѣгать впередъ, а послѣдуемъ за хронологическимъ порядкомъ попытокъ правительства возвысить значеніе губернатора. Въ 1870 году м-ръ внутреннихъ дѣлъ Тимашевъ докладывалъ Государю о необходимости полнаго переустройства губернскаго управленія и проектировалъ значительное усиленіе губернаторской власти и надзора за различными учре-

жденіями, повышеніе класса должности губернаторовъ, увеличеніе ихъ содержанія, уничтоженіе губернскаго правленія, передачу его дѣлъ въ губернаторскую канцелярію и проч.

Тревожные факты внутренней политической жизни 70—80-хъ гг., развитіе соціалъ-революціонной пропаганды, и рядъ убійствъ политическаго характера заставили правительство особенно заняться усиленіемъ надзора за благонадежностью населенія, слѣдствіемъ этого явились мѣропріятія 1879 года о надзорѣ за благонадежностью служащихъ въ учрежденіяхъ земскаго и городского самоуправленія и 1881—объ охраненіи государственнаго порядка, чрезвычайно увеличившія функціи губернаторовъ въ области политической полиціи и расширившія ихъ власть. Но собранная въ томъ-же году Кохановская комиссія считала все сдѣланное для усиленія губернаторской власти—недостаточнымъ и полагала необходимымъ дальнѣйшее усиленіе этой власти, о томъ-же просили и сами губернаторы въ своихъ отчетахъ. Эти пожеланія заслужили одобрѣніе Императора Александра III, выражавшееся не разъ въ Высочайшихъ отмѣткахъ на всеподданнѣйшихъ отчетахъ губернаторовъ [1]) и съ 80-хъ годовъ изданъ рядъ законовъ весьма расширившихъ дѣятельность губернаторовъ и сильно возвысившихъ ихъ

[1]) Харьковскій губернаторъ въ 1885 году высказывалъ, что въ настоящее тревожное время необходимо чтобы населеніе чувствовало заботу о немъ правительства,—Высочайшая отмѣтка—*вѣрно*; губернаторъ говорилъ, что населеніе все еще считая губернатора, по старой привычкѣ, хозяиномъ губерніи возлагаетъ на него отвѣтственность за благоустройство даже въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ не имѣетъ права вмѣшиваться, непосредственно—напримѣръ въ городское хозяйство; отмѣтка *къ сожалѣнію, только по старой привычкѣ;* сами земскіе дѣятели, по отзыву губернатора, признавали необходимость правительственнаго наблюденія для успѣшности земскаго дѣла,—резолюція *явное доказательство, какъ необходимы власть и направленіе дѣлъ правительства*. Нижегородскій губернаторъ писалъ (1883 г.), что облекаемый на время ярмарки полномочіями усиленной охраны онъ «чувствуетъ себя не только сильнымъ,

власть (о чемъ неоднократно будетъ, говорится ниже), причемъ, не только возрастали обязанности губернатора, какъ представителя высшаго правительства и органа надзора, *но также административныя обязанности* (по политической полиціи, народному продовольствію, борьбѣ съ эпидеміями и проч.). Все это казалось правительству недостаточнымъ и въ министерство Плеве былъ поднятъ вопросъ, и даже обсуждался проектъ о дальнѣйшемъ увеличеніи власти губернаторовъ. Но со смерти г. Плеве много воды утекло и теперь надо полагать возвращеніе къ прежней политикѣ невозможно. Любопытно замѣтить, что эта постоянная забота правительства объ увеличеніи власти губернаторовъ не сопровождалась заботами объ усиленіи надзора за ихъ дѣятельностью, совершенно игнорировалась истина о необходимости соотвѣтствія между самостоятельностью (и вообще размѣромъ власти) и отвѣтственностью должностного лица; даже существовавшими ранѣе средствами надзора правительство пользовалось все меньше и меньше (напр. не производило сенаторскихъ ревизій), права гражданъ охотно жертвовались для поддержанія чисто внѣшняго порядка, политической благонадежности и покорнаго безмолвія—личность приносилась въ жертву плохо понятымъ интересамъ государства.

Въ настоящее время губернаторамъ принадлежитъ большая власть и вліяніе. Они дѣйствуютъ какъ лично, такъ и съ помощью разныхъ органовъ. Обязанности ихъ крайне сложны и дробны. Въ общемъ ихъ юридическое

но и полезнымъ слугой Верховной власти; между тѣмъ въ остальные 10 мѣсяцевъ года, начальникъ губерніи, сообразуясь со всѣми узаконеніями,—самоуправленій, судебныхъ и мировыхъ учрежденій и съ безконечными формами бюрократическихъ пріемовъ, является лицомъ маломощнымъ, населеніе-же тщетно ищетъ власти, могущей скоро разрѣшать его нужды», помѣтка Государя—*вотъ доказательство, какъ необходима власть губернатору и въ какомъ они часто безвыходномъ положеніи и ненормальномъ* (Ист. обз. дѣят. ком. м-ровъ т. IV, ч. I, стр. 311—312).

положеніе во многомъ напоминаетъ положеніе префектовъ Франціи. Префектъ есть назначаемый правительствомъ чиновникъ — поставленный во главѣ департамента.

По буквѣ закона префекты пользуются даже болѣе обширною властью, но въ дѣйствительности эта власть нерѣдко умѣряется вліяніемъ депутатовъ и сенаторовъ избираемыхъ даннымъ департаментомъ, которые хотя и принадлежатъ къ политическимъ тѣламъ, находящимся въ Парижѣ но поддерживаютъ конечно тѣсныя отношенія со своими избирателями.

Для изученія современнаго юридическаго положенія губернаторовъ служатъ: II-й томъ свода законовъ и кромѣ того отдѣльныя положенія: о крестьянахъ, уставъ о воинской повинности и проч.

Значительную часть II тома составляетъ наказъ губернаторамъ 1837 года, подвергшійся лишь небольшимъ измѣненіямъ, дополненіямъ и разъясненіямъ; такимъ образомъ этотъ законодательный актъ еще 65 лѣтъ назадъ вызывавшій противъ себя строгую критику, а теперь къ тому-же устарѣвшій, остается наказомъ и для современныхъ губернаторовъ, условія дѣятельности которыхъ уже совсѣмъ не тѣ, что 65 лѣтъ назадъ, рядъ реформъ измѣнилъ ихъ на столько, что теперь губернаторамъ не такъ удобно какъ прежде восполнять неопредѣленность закона мѣрами произвольными, основанными исключительно на общихъ указаніяхъ наказа. Вообще II томъ свода законовъ составленъ изъ статей, извлеченныхъ изъ законодательныхъ актовъ разныхъ временъ и представляющихъ изъ себя отраженіе различныхъ воззрѣній на сущность губернаторской должности.

Рядомъ съ крайне общими и неточными указаніями, на отчасти уцѣлѣвшія отъ прежняго времени и отчасти вновь предоставленныя широкія полномочія по многимъ дѣламъ мѣстнаго управленія, помѣщены указанія, огра-

ничивающія вліяніе губернаторовъ по нѣкоторымъ отраслямъ того же управленія, причемъ ограниченія эти часто курьезнаго характера, — такъ до прошлаго (1904) года губернаторъ не имѣлъ права утверждать въ званіяхъ ветеринарныхъ фельдшеровъ, опредѣлять мѣста выпаса и выкорма, а равно и убоя гуртоваго скота, прибывающаго изъ за предѣловъ губерніи и т. под.,—все это принадлежало къ вѣдѣнію центральнаго правительства [1]). Между всѣми этими указаніями нѣтъ надлежащаго соотвѣтствія и изученіе ихъ, въ общей совокупности, приводитъ къ весьма смутнымъ выводамъ, не поддающимся ясной систематизаціи [2]).

При такомъ положеніи законодательства должна принадлежать существенная роль практикѣ органовъ административной юстиціи и дѣйствительно ими кое что сдѣлано для толкованія и согласованія законодательства; но къ сожалѣнію довольно ограниченныя права Сената [3]), нерѣдко, недовѣрчивое отношеніе къ нему правительства и устарѣлость его процесса препятствуютъ поднятію его дѣятельности на должную высоту [4]).

Но вернемся къ законодательству.—Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе существующая неточность выраженій закона въ опредѣленіи значенія должности губернатора. Губернаторъ именуется „начальникомъ губерніи", „непосредственнымъ начальникомъ губерніи",

---

[1]) Вѣстникъ Права 1904 года № 4 стр. 255.

[2]) Губернское управленіе §§ 21—29-й занятій особой комиссіи (подъ предсѣдательствомъ ст. секрет. Коханова).

[3]) Я говорю объ административныхъ департаментахъ и общ. собр. сената.

[4]) До послѣдняго времени общество не могло сколько нибудь систематично слѣдить за практикой административнаго Сената, въ виду того, что указы его не публиковались. Съ 1903 года имѣется частное изданіе,—«Вѣстникъ Сенатской практики», въ которомъ печатаются помянутые указы, часто весьма полезные для изученія разныхъ вопросовъ мѣстнаго управленія.

„правителемъ“ ея, „представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи“ и „представителемъ высшей административной власти“. Всѣ эти наименованія или страдаютъ неопредѣленностью или преувеличиваютъ дѣйствительное значеніе губернатора или останавливаются на одной сторонѣ его дѣятельности. Любовь законодателя подчеркивать ту или другую обязанность губернаторовъ привела къ постепенному образованію такого количества предметовъ, рекомендованныхъ особенному ихъ вниманію, что трудно допустить, чтобы дѣйствительно на всѣ эти предметы можно было обратить не только особенное, но сколько-нибудь значительное вниманіе. Хотя непосредственная дѣятельность губернаторовъ сократилась, по сравненію съ предъидущимъ періодомъ (1775—1861), но за то увеличилась дѣятельность ихъ по надзору; и въ общемъ губернаторы также остались обременены дѣлами, какъ то было и до 60-хъ годовъ, при чемъ особенно отнимала и отнимаетъ у нихъ время многочисленная переписка. Число бумагъ, проходящихъ черезъ руки губернаторовъ, почти также велико, какъ и раньше (въ 40-хъ годахъ).

По мѣткому выраженію г. Головина „русскій губернаторъ можетъ быть самое занятое лицо въ мірѣ, если количество занятій можно измѣрять числомъ офиціальныхъ бумагъ, проходящихъ черезъ губернаторскія руки“ [1]).

Переходя отъ закона къ фактическому положенію дѣла, на сколько о таковомъ можно судить по сенаторскимъ ревизіямъ, мы видимъ, что губернаторы не стремятся къ уменьшенію переписки, обременяющей какъ лично ихъ, такъ и губернское правленіе и губернаторскую канцелярію. При обозрѣніи сенаторами дѣлопроизводства канцелярій губернаторовъ было замѣчено, что

---

[1]) Наше мѣстное управленіе,—стр. 117-я.

по весьма большому количеству дѣлъ, губернаторы являются исполнителями порученій всякаго рода учрежденій, должностныхъ и даже частныхъ лицъ, тогда какъ по закону громадное большинство этихъ дѣлъ губернаторы могли бы отъ себя отклонить.

Сенаторъ Половцовъ ревизовавшій Кіевскую и Черниговскую губерніи (въ 80-хъ годахъ XIX вѣка) сообщаетъ по этому поводу любопытные факты. Приведу одинъ изъ нихъ: „19 іюня 1880 г. Таганрогскій мѣщанинъ Г. представилъ губернатору росписку на 3 рубля, выданную ему жителемъ Кіева С. въ 1879 г. и просилъ взыскать эти 3 рубля въ пользу раненыхъ воиновъ. Губернаторъ поручилъ Кіевскому полиціймейстеру предъявить С. росписку и спросить не желаетъ ли онъ уплатить деньги. Спрашивается, — на основаніи какого закона дѣйствовалъ губернаторъ? А вѣдь этотъ мелкій эпизодъ конечно потребовалъ не мало писанія,—записка должна была быть внесена во входящій журналъ, полиціймейстеру послано предписаніе, отъ него полученъ отвѣтъ и проч.

Къ существеннымъ недостаткамъ разсматриваемаго нами законодательства принадлежитъ отсутствіе хотя какого-либо порядка при назначеніи губернаторовъ. Нѣтъ ничего сколько-нибудь опредѣленнаго, — все зависитъ отъ случая и особенно отъ протекціи. Какъ извѣстно роль протекціи у насъ въ Россіи вообще огромна отъ начала и до конца службы, тогда какъ, даже въ наиболѣе бюрократическихъ странахъ, напр. во Франціи, нашли средство устранить протекцію хотя бы при началѣ службы—тамъ введены конкурсы. Но едва ли не болѣе всего играетъ роль протекція при назначеніи на высшія административныя должности и въ частности при назначеніи въ губернаторы. Да и какъ можетъ создаться иной порядокъ если практика предоставляетъ выборъ ихъ одному м-ру внутреннихъ дѣлъ, а законъ

не устанавливаетъ образовательнаго ценза и почти не касается вопроса о служебномъ стажѣ [1]). Врядъ ли нужно распространяться о важности солиднаго образованія для такого крупнаго чиновника, какъ губернаторъ, причемъ образованіе это должно быть главнымъ образомъ юридическимъ. Въ самомъ дѣлѣ, надо помнить, что первая обязанность губернатора заключается въ примѣненіи законовъ, а прежде чѣмъ примѣнять — надо ихъ хорошо понимать — необходима спеціальная подготовка. Даже выдающіеся военные, филологи и представители другихъ чуждыхъ праву спеціальностей могутъ дѣлать самые грубые промахи при толкованіи и примѣненіи нашего сложнаго законодательства [2]). Жизнь въ этомъ отношеніи вполнѣ подтверждаетъ теоретическія соображенія. Нечего и говорить о томъ, что лица съ желательнымъ образованіемъ нашлись бы болѣе чѣмъ въ достаточномъ количествѣ, какъ находятся они для занятія сравнительно мелкихъ должностей по министерству юстиціи или финансовъ. Губернаторы же весьма часто назначаются изъ лицъ не получившихъ не только юридическаго, но и какого-либо высшаго образованія и въ настоящее время таковыхъ около половины. Тѣ же, которые имѣютъ дипломы высшихъ учебныхъ заведеній, въ большинствѣ случаевъ, получили подготовку узко-спеціальную, мало облегчающую управленіе губерніей, какъ напр. чисто-военную. Конечно, юридическое образованіе не панацея—вѣдь былъ же у насъ недавно прекрасный дипломатъ изъ инженеровъ

---

[1]) Примѣчаніе къ ст. 263 Общ. учр. губерн. говоритъ о состоящихъ кандидатами на мѣста губернаторовъ, которые должны быть приготовляемы къ предстоящему назначенію командировками для обозрѣнія губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, но обыкновенно такихъ кандидатовъ не существуетъ, а если бы они существовали, то дѣло отъ этого мало бы выиграло--командировки не могутъ замѣнить служебнаго стажа.

[2]) Горбуновъ—Право, 1905 г. стр. 13.

путей сообщенія, отчего же не быть хорошему губернатору изъ бывшихъ эскадронныхъ или батальонныхъ командировъ, такіе случаи бываютъ, но къ сожалѣнію не часто.

Не менѣе важенъ вопросъ о служебномъ стажѣ. Прохожденіе службы въ провинціи, на различныхъ административныхъ должностяхъ, лучше всего могло бы дать необходимыя для губернатора практическія свѣдѣнія. Но чиновниковъ провинціи скоро забываютъ, надо быть ближе къ центру, къ кормилу правленія и вотъ многіе молодые люди, желающіе сдѣлать карьеру, проводятъ лучшіе годы въ Петербургѣ въ мертвящей обстановкѣ различныхъ канцелярій и затѣмъ послѣ 10—15, а иногда и болѣе лѣтъ назначаются прямо на крупные губернскіе административные посты вице-губернаторовъ и губернаторовъ, нерѣдко принося съ собою лишь предвзятыя идеи, нѣсколько канцелярскихъ навыковъ, недовѣріе къ общественнымъ самоуправляющимся группамъ и слѣпую вѣру во всемогущество бюрократіи. Даже для занятія не крупныхъ должностей по нѣкоторымъ министерствамъ требуется извѣстное служебное испытаніе, служебная подготовка, — ротнаго командира не назначатъ членомъ окружнаго суда и столоначальника, даже образованнаго, инспекторомъ или директоромъ гимназіи, но при выборѣ губернаторовъ на это не обращается вниманія, ихъ назначаютъ изъ разныхъ состоящихъ и причисленныхъ чиновниковъ, прокуроровъ, директоровъ учебныхъ заведеній, батальонныхъ командировъ, агрономовъ и проч. Но кромѣ этого имѣетъ существенное значеніе не только вопросъ *кто* назначенъ, но также и *куда* назначенъ.

По этому поводу, во времена воеводъ, существовало весьма разумное правило — никто не могъ быть воеводой въ томъ городѣ, гдѣ имѣлъ поземельную собственность. Нѣтъ надобности пояснять, что такой по-

рядокъ вещей служилъ лишнимъ шансомъ безпристрастности дѣйствій провинціальныхъ властей. Часто и въ настоящее время слѣдуютъ этому правилу, но къ сожалѣнію далеко не всегда и еще недавно былъ случай назначенія губернскаго предводителя губернаторомъ въ свою губернію.

Существеннымъ недостаткомъ закона надо еще признать неурегулированность дальнѣйшаго служебнаго движенія губернаторовъ. Тутъ также нѣтъ ничего твердаго, ничего опредѣленнаго, — одни губернаторы назначаются членами государственнаго совѣта, другіе—сенаторами, третьи членами совѣта м-ра внутреннихъ дѣлъ, четвертые—почетными опекунами учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи (гдѣ завѣдуютъ женскими институтами и различными благотворительными заведеніями) и т. д., причемъ постороннему безпристрастному наблюдателю почти никогда не понять, почему одно лицо получило болѣе, а другое менѣе лестное назначеніе.

По закону и до нынѣ губернаторы опредѣляются и увольняются Именными Высочайшими Указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами, а кандидаты на эти должности, согласно неотмѣненному закону 1829 года, избираются Комитетомъ м-ровъ, что должно было бы возвышать ихъ и придавать имъ большую самостоятельность, но послѣднее постановленіе закона въ настоящее время есть мертвая буква. Практика съ давнихъ поръ поставила губернаторовъ въ полную фактическую зависимость отъ М-ства Внутр. Дѣлъ, что конечно не благопріятствуетъ развитію многихъ сторонъ ихъ дѣятельности; другія-же М-ства, благодаря этому, стремятся обособить свои мѣстныя управленія отъ прямого вліянія на нихъ губернаторовъ [1]). Съ точки зрѣнія служеб-

[1]) Губернск. управл., §§ 21—29-й занятій особ. комис. (подъ предсѣд. ст. секрет. Коханова).

ныхъ преимуществъ, губернаторы обставлены прекрасно, должность ихъ 4 класса, причемъ они могутъ получать чины до тайнаго совѣтника и генералъ-лейтенанта включительно. Содержаніе губернаторовъ 10 тысячъ рублей [1]) и кромѣ того имъ даются казенныя квартиры въ годъ. Я не буду останавливаться на порядкѣ пріема и сдачи губерніи, представленіи о нихъ свѣдѣній М-ству Вн. Дѣлъ, а также на общемъ характерѣ и пріемахъ дѣятельности губернаторовъ, такъ какъ статьи общаго учр. губер., касающіяся этихъ вопросовъ, цѣликомъ взяты изъ наказа губернаторамъ 1837 года и мною изложены выше. Двойственный характеръ губернаторской должности сохраняется и до нашихъ дней, поэтому при дальнѣйшемъ изложеніи мы расположимъ матеріалъ по той-же системѣ какъ и во 2-й главѣ.

II. Губернаторы какъ представители высшей правительственной власти.

Приступая къ изложенію и анализу обязанностей губернаторовъ, какъ представителей высшей правительственной власти въ періодъ послѣ реформъ 60-хъ годовъ, я долженъ оговориться, что по возможности я буду избѣгать повторенія и лишь вскользь буду упоминать о томъ, что неизмѣнно сохранилось отъ до-реформеннаго времени. Обязанности губернаторовъ, какъ представителей высшей правительственной власти, значительно развились за послѣдніе 40 лѣтъ, о чемъ намъ много придется говорить ниже.

Охрана правъ самодержавія и обнародованіе зако-

[1]) Для сравненія любопытно указать матеріальную обстановку французскихъ префектовъ, всѣ департаменты дѣлятся на три разряда,— въ высшемъ содержаніе 35000 франковъ, въ низшемъ 18000 тысячъ, кромѣ того дается квартира и нѣкоторыя добавочныя суммы въ безконтрольное распоряженіе.

новъ по прежнему возложены на губернаторовъ. Личное значеніе губернатора, среди другихъ губернскихъ должностныхъ лицъ, значительно возвышено положеніемъ комитета м-ровъ 1866 г., которое составило ст. 292 дѣйствующаго нынѣ общ. учр. губернскаго [1]). Статья эта гласитъ: „всѣ служащія въ губерніяхъ лица, даже не подчиненныя въ служебномъ отношеніи губернатору, не смотря на сравнительное ихъ, по классу должности или чину, старшинство или на особый характеръ ихъ служебной дѣятельности .... въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія губернаторомъ, обязаны немедленно подчиниться его законнымъ требованіямъ и оказывать ему должное уваженіе, на которое онъ, какъ представитель высшей въ губерніи власти, имѣетъ неотъемлемое право“. Въ толкованіи этой статьи государствовѣды расходятся,—проф. Коркуновъ и проф. Алексѣевъ объясняютъ право губернатора вызывать къ себѣ служащихъ лицъ цѣлью надзора за личнымъ составомъ служащихъ, проф. В. В. Ивановскій объяснятъ это право вообще положеніемъ губернатора, стремленіемъ правительства возвысить его должность. Въ ст. 292-й мы не находимъ подтвержденія перваго мнѣнія и наоборотъ находимъ прямое подтвержденіе второго, поэтому понятно мы должны присоединиться къ положенію высказанному проф. В. В. Ивановскимъ.

Не совсѣмъ ясно о какихъ говорится *законныхъ требованіяхъ*, которымъ всѣ служащіе обязаны немедленно повиноваться и въ какихъ именно случаяхъ они обязаны являться на вызовъ или приглашеніе. Не давая въ этомъ отношеніи никакихъ точныхъ указаній, законъ многое предоставляетъ такту губернаторовъ. Только въ нѣкоторыхъ случаяхъ указаны законныя требованія губерна-

[1]) Положеніе комитета м-ровъ трактовало еще о нѣсколькихъ вопросахъ (см. выше).

торовъ, которымъ должны повиноваться лица, стоящія по своему служебному рангу выше нихъ, такъ наприм. командующіе войсками должны давать войска для содѣйствія гражданскимъ властямъ, не входя въ обсужденіе вопроса о цѣлесообразности призыва военной силы. Но этотъ случай, по справедливому мнѣнію проф. В. В. Ивановскаго, объясняется не столько правами губернаторовъ, въ качествѣ представителей высшей правительственной власти, сколько цѣлями безопасности, такъ что вопросъ о законныхъ требованіяхъ остается во всей своей неопредѣленности [1]). Настойчивое стремленіе правительства возвысить сколько можно губернатора въ глазахъ мѣстнаго населенія и губернскаго чиновничества служитъ, если можно такъ выразиться, указателемъ поведенія самихъ губернаторовъ. При встрѣчахъ съ различными группами населенія и отдѣльными обывателями, они ожидаютъ, а иногда даже и требуютъ публичнаго выраженія имъ уваженія. Такъ напр. одинъ изъ губернаторовъ настойчиво требовалъ, чтобы ему ни улицѣ кланялись гимназисты, другой—сдѣлалъ внушеніе членамъ городскаго общественнаго управленія за то, что они не встрѣтили его при возвращеніи въ городъ послѣ весьма продолжительной поѣздки по губерніи и т. под.

Отношенія губернаторовъ къ губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ.

Я не буду повторять высказанныхъ мною общихъ вступительныхъ соображеній по этому вопросу, а также и тѣхъ правилъ, которыми губернаторы должны руководиться при опредѣленіи чиновниковъ на службу (о ру-

---

[1]) Проф. В. В. Ивановскій—Вопросы государствовѣдѣнія, соціологіи и политики—стр. 150-я.

ководствованіи формулярами о прежней службѣ или другими свѣдѣніями и проч.), такъ какъ и соображенія и правила относительно даннаго періода остаются тѣже, что и относительно предыдущаго [1]).

Общія указанія касательно дѣятельности губернаторовъ и ихъ отношеній ко многимъ губернскимъ учрежденіямъ даетъ ст. 275 Общ. учр. губерн., которая говоритъ: „При исполненіи своихъ обязанностей въ предѣлахъ, законами для сего начертанныхъ, губернаторы должны въ точности сообразоваться съ порядкомъ для каждаго дѣла установленнымъ....“. Они дѣйствуютъ или 1) чрезъ губернскія правленія или 2) чрезъ разныя комиссіи, комитеты и присутствія, 3) въ дѣлахъ-же, не входящихъ въ кругъ управленія вышеозначенныхъ учрежденій, а также въ тѣхъ, которыя не терпятъ ни малѣйшаго отлагательства, подлежатъ тайнѣ или поручены ихъ личному вѣдѣнію,—прямыми отъ своего лица предписаніями и распоряженіями. Такъ какъ понятіе

---

[1]) Прежде чѣмъ перейти къ изложенію, занимающихъ насъ въ настоящее время, отношеній, мы помѣстимъ въ этой сноскѣ краткую справку о тѣхъ наиболѣе существенныхъ измѣненіяхъ, которыя произошли въ 60-хъ и 70-хъ годахъ XIX в. въ губернскомъ управленіи. Въ 1861 г. учреждены губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ 1862 году—губернскія акцизныя управленія, 1866—контрольныя палаты, въ 1864 г. (годъ изданія закона)—земскія учрежденія и новые суды, въ 1870 г.—новое городовое положеніе и губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія, въ 1874 г.—губернскія по воинской повинности присутствія и училищные совѣты, въ 1875 г.—губернскіе распорядительные комитеты; въ 1862 году упраздненъ прокурорскій надзоръ за административными учрежденіями, въ 1864 г. (одновременно съ введеніемъ земскаго положенія) уничтожены: 1) комитетъ о земскихъ повинностяхъ, 2) приказъ общественнаго призрѣнія, 3) комиссія народнаго продовольствія. Въ 1865 г. дѣла комитетовъ общественнаго здравія и оспеннаго, врачебной управы, дорожной и строительной комиссій объединены съ дѣлами губернскаго правленія чрезъ образованіе, при этомъ послѣднемъ, врачебнаго и строительнаго отдѣленій.

„дѣлъ нетерпящихъ ни малѣйшаго отлагательства“ и требующихъ „тайны“ безусловно неопредѣленны, то слѣдовательно губернаторы могутъ свободно расширять послѣднюю рубрику дѣлъ. Все сводится въ дѣйствительности къ тому,—энергиченъ или нѣтъ губернаторъ. Если онъ энергиченъ, то конечно спѣшитъ расширить личную свою дѣятельность, если нѣтъ, то предпочитаетъ, обратный пріемъ.

Благодаря смѣшенію различныхъ обязанностей, возлагаемыхъ на губернаторовъ, и общей неопредѣленности и запутанности ихъ отношеній къ разнымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, законодатель вынужденъ былъ къ особому и разнообразному опредѣленію этихъ отношеній, намъ приходится послѣдовать за законодателемъ и перейти къ отдѣльному изученію отношеній губернаторовъ къ разнымъ учрежденіямъ.

Начнемъ съ губернскихъ правленій. По ст. 440-й Общ. учр. губерн. губернскія правленія хотя и состоятъ въ Мин-ствѣ Вн. Дѣлъ, но это слѣдуетъ понимать условно, т. е. въ томъ смыслѣ, что большинство предметовъ вѣдомства губернскихъ правленій дѣйствительно ставятъ ихъ въ тѣсныя и подчиненныя отношенія къ Мин-ству Вн. Д., но по нѣкоторымъ отдѣльнымъ вопросамъ они состоятъ въ вѣдомствѣ другихъ министерствъ (по закону). Губернское правленіе состоитъ изъ общаго присутствія и канцеляріи. Общее присутствіе губернскаго правленія (предсѣдатель—губернаторъ,вице-губернаторъ,совѣтники, губернскій врачебный инспекторъ, губернскій инженеръ, губернскій землемѣръ и асессоръ) въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ имѣть еще и особый составъ, иногда точно указанный закономъ [1]), а иногда по усмотрѣнію губернатора, такъ напримѣръ въ нѣкоторыхъ случаяхъ могутъ

[1]) Напр. прокуроръ окружнаго суда или его товарищъ обязательно засѣдаютъ по дѣламъ о наложеніи опеки надъ имѣніями расточителей изъ почетныхъ гражданъ и купцовъ.

быть приглашаемы въ засѣданіе правленія предводители дворянства, предсѣдатель губернской земской управы и другія лица [1]). Юридическое положеніе губернскаго правленія остается такимъ-же, какъ оно установлено было закономъ 1845 года. Законодатель по прежнему называетъ его высшимъ въ губерніи мѣстомъ, управляющимъ оною въ силу законовъ именемъ Императорскаго Величества что въ настоящее время есть уже полнѣйшій анахронизмъ.

По различію порядка рѣшенія, дѣла губернскаго правленія раздѣляются на три категоріи: 1) судныя, 2) административныя перваго разряда и 3) административныя второго разряда (раздѣленіе въ сущности то-же, что и по закону 1845 г., только иныя названія второй и третьей группъ). Дѣла судныя рѣшаются по большинству голосовъ, къ числу ихъ принадлежатъ: 1) преданіе суду чиновниковъ, 2) вопросы о подсудности, 3) дѣла по сомнѣнію въ законахъ, 4) дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и 5) жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ. Дѣла административныя перваго разряда, рѣшаются единолично губернаторомъ по выслушаніи мнѣнія присутствія. Дѣла административныя второго разряда, рѣшаются губернаторомъ, а нѣкоторыя изъ нихъ начальниками отдѣленій губернскаго правленія (совѣтниками, врачебнымъ инспекторомъ и проч.). Строгой границы между этими послѣдними разрядами дѣлъ (админ. 1 разряда и админ. 2-го разряда) нѣтъ, да въ ней и не встрѣчается особой надобности [2]), такъ какъ и тѣ и другія въ сущности рѣшаются однимъ и тѣмъ-же порядкомъ. Въ перечисленіи здѣсь административныхъ дѣлъ [3]) тоже не встрѣчается

---

[1]) Напр. по дѣламъ общественнаго здравія.

[2]) См. записку сенатора Ковалевскаго—стр. 21-я.

[3]) См. перечисленіе этихъ дѣлъ у проф. Коркунова—Русское государственное право—т. II стр. 314—315.

надобности, такъ какъ онѣ относятся къ разнымъ сторонамъ губернаторской дѣятельности и поэтому о нихъ придется говорить въ томъ или иномъ мѣстѣ этой главы.

Кромѣ губернскаго правленія, содѣйствующимъ губернатору по общему управленію мѣстомъ служитъ также губернаторская канцелярія, въ ней должны производиться дѣла по обозрѣнію губерніи, по составленію годовыхъ отчетовъ, земскія, о дворянскихъ выборахъ, о печати, объ употребленіи войскъ, о заграничныхъ паспортахъ, а также всѣ вообще требующія особой тайны, личнаго распоряженія губернатора и вообще представляющія экстренность. Послѣдняя группа характеризуется весьма растяжимыми признаками— тайной, необходимостью личнаго распоряженія и экстренностью, что даетъ губернаторамъ полное право совершенно произвольно направлять тѣ или иныя дѣла вмѣсто губернскаго правленія въ губернаторскую канцелярію.

Въ настоящее время губернаторъ предсѣдательствуетъ: 1) въ губернскомъ присутствіи, 2) въ губернскомъ по воинской повинности присутствіи, 3) въ губернскомъ по питейнымъ дѣламъ присутствіи, 4) въ губернскомъ по фабричнымъ дѣламъ присутствіи, 5) въ губернскомъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіи, 6) въ статистическомъ комитетѣ, 7) въ лѣсоохранительномъ комитетѣ и 8) въ распорядительномъ комитетѣ [1]). Составъ вышеперечисленныхъ присутствій почти одинъ и тотъ-же,—вице-губернаторъ, губернскій предводитель дворянства, управляющій казенной палатой, управляющій государственными имуществами, прокуроръ окружнаго суда и еще нѣкоторыя лица, составляющія обыкно-

[1]) Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, въ приказѣ общественнаго призрѣнія, особомъ по портовымъ дѣламъ присутствіи и пр. Общ. учрежд. губерн. ст. 264—265-я.

венно меньшинство, какъ напр., городской голова губернскаго города, предсѣдатель губернской земской управы и др. [1]). Кромѣ того губернаторы входятъ въ составъ попечительныхъ о тюрьмахъ комитетовъ, въ качествѣ вице-президентовъ, состоятъ членами особыхъ губернскихъ присутствій по обезпеченію православнаго духовенства и предсѣдательствуютъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ въ казенной палатѣ и управленіи государственныхъ имуществъ. Хотя нѣкоторыя изъ этихъ учрежденій засѣдаютъ и рѣдко, но въ общей сложности предсѣдательствованіе отнимаетъ много времени у губернаторовъ. Право губернаторовъ по созванію общаго присутствія губернскихъ установленій сохранилось и до нашего времени, но по дѣйствующему законодательству это присутствіе составляется изъ губернскаго правленія, казенной палаты и управленія государственныхъ имуществъ. Отношенія губернаторовъ къ вице-губернаторамъ остались тѣ-же, что были въ концѣ прошлаго періода.

Вице-губернаторъ есть сотрудникъ и помощникъ губернатора по всѣмъ частямъ управленія, непосредственно ему подчиненный. Хотя у вице-губернатора и есть обязанности, точно указанные закономъ (надзоръ за дѣлопроизводствомъ канцеляріи губернскаго правленія, предсѣдательство въ попечительствахъ надъ исправительными арестантскими отдѣленіями и проч.), но кромѣ этого губернаторъ можетъ возлагать на него нѣкоторыя порученія, напр. по ревизіи уѣздныхъ учрежденій и др. [2]).

---

[1]) Иногда бываетъ составъ присутствій съ большинствомъ болѣе независимымъ отъ губернатора, такъ напр. по дѣламъ народнаго продовольствія, въ составъ губернскаго присутствія кромѣ обычныхъ его членовъ входитъ вся губернская земская управа; при разсмотрѣніи смѣтъ земскихъ собраній по сбору и первоначальному снабженію ополченскихъ частей, въ составъ губернскаго присутствія входитъ предсѣдатель контрольной палаты и др.

[2]) Ст. 480—484 Общ. учрежд. губерн.

Совѣтники назначаются Мин-стромъ Вн. Дѣлъ по представленію губернатора, которому всегда легко добиться и увольненія совѣтника отъ службы; такое положеніе дѣла ставитъ совѣтниковъ въ полную зависимость отъ губернаторовъ и дѣлаетъ ихъ послушными и безмолвными исполнителями губернаторской воли.

Во главѣ уѣзднаго управленія фактически стоитъ уѣздный предводитель дворянства, хотя онъ собственно говоря и представляетъ изъ себя сословный органъ, предназначенный служить сословнымъ интересамъ, но законодатель постепенно возложилъ на него много общихъ обязанностей,—по предсѣдательствованію въ различныхъ присутствіяхъ и учрежденномъ въ 1889 году уѣздномъ съѣздѣ. Уѣздный предводитель хотя и утверждается губернаторомъ, но поставленъ вообще довольно самостоятельно, такъ какъ выборъ его зависитъ отъ дворянъ, а привлеченіе къ отвѣтственности отъ 1-го департамента Правительствующаго Сената. Онъ является весьма важнымъ органомъ, содѣйствующимъ губернатору, какъ въ управленіи, такъ и въ надзорѣ (онъ имѣетъ право производить ревизіи дѣлопроизводства земскихъ начальниковъ).

Для приведенія въ исполненіе нѣкоторыхъ частей реформы 19 февраля въ 1861 года созданы были мировые посредники и уѣздные мировые съѣзды, высшей инстанціей надъ ними было губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора. Мировые посредники избирались губернаторами по совѣщанію съ предводителями дворянства изъ мѣстныхъ дворянъ, утверждались Сенатомъ, передъ которымъ лишь и были отвѣтственны, что дѣлало ихъ достаточно независимыми отъ губернатора и въ значительной степени помогло имъ блестяще выполнить выпавшую на ихъ долю задачу (я говорю о посредникахъ перваго призыва). Мировые посредники и мировые съѣзды въ 1874 году

были замѣнены уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями, составленными, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ нѣсколькихъ лицъ имѣющихъ свои особыя служебныя занятія и одного непремѣннаго члена, выбиравшагося земствомъ и утверждавшагося губернаторомъ.

Въ 1889 году уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія были уничтожены, въ большинствѣ губерній, одновременно съ введеніемъ земскихъ начальниковъ, уѣздныхъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій. Кандидаты въ земскіе начальники выбираются губернаторомъ по соглашенію съ губернскимъ и соотвѣтственнымъ уѣзднымъ предводителями и представляются Мин-стру Вн. Дѣлъ, если-же соглашенія не состоится, то и губернаторъ и предводитель представляютъ своихъ кандидатовъ Мин-стру Вн. Дѣлъ, отъ котораго и зависитъ утвержденіе тѣхъ или другихъ. Думается, что не трудно рѣшить, на чью сторону станетъ Мин-стръ въ случаѣ такого разногласія. Въ періодъ послѣ 60 годовъ губернаторы получили большое вліяніе на дѣла жандармскихъ губернскихъ управленій, которыя какъ извѣстно, играютъ у насъ весьма крупную роль,—это конечно поднимало значеніе губернаторовъ вообще, и какъ органовъ политической полиціи въ частности [1]). Въ 1862 г. уѣздная полиція обратилась въ правительственное учрежденіе и въ большинствѣ городовъ городская полиція была соединена съ уѣздной.

Въ каждомъ уѣздѣ полагается уѣздный исправникъ и его помощникъ, которые назначаются и увольняются отъ должности губернаторомъ, имѣющимъ право, въ

[1]) Губернское упр. §§ 21—29-й занятій особ. комиссіи (подъ предсѣд. ст. секрет. Кохановa). Затѣмъ губернаторы еще получили право назначать членовъ училищныхъ совѣтовъ отъ м-ства внутр. дѣлъ (Сборникъ циркуляровъ и распоряженій Министерства Внутрен. Дѣлъ, состав. кн. Урусовъ).

данномъ случаѣ, не стѣсняться правилами о соотвѣтствіи чиновъ съ разрядомъ должностей. И дѣйствительно губернаторы не стѣсняются,—тутъ исключительное царство произвола. Нѣтъ, хотя какого либо порядка при назначеніи и движеніи по службѣ. По выраженію сенатора Шамшина (ревизовавшаго губерніи) „въ полиціи нѣтъ ничего похожаго на правильную карьеру" [1]). Результатъ такого порядка вещей — плохо дѣйствующая и по большей части совершенно невѣжественная полиція [2]). Глава городской полиціи—(гдѣ она отдѣлена отъ уѣздной) полиціймейстеръ и его помощникъ тоже назначаются губернаторомъ.

Относительно опредѣленія къ должности становыхъ приставовъ осталось прежнее правило—назначеніе ихъ губернаторомъ, который можетъ измѣнять границы стана и назначать то или иное поселеніе для пребыванія станового пристава. Исправники и полиціймейстеры, какъ ближайшіе и непосредственные на мѣстахъ органы представителя высшей правительственной власти въ губерніи, обязаны немедленно доносить ему о всякомъ усмотрѣнномъ ими въ кругу ихъ служебной дѣятельности безпорядкѣ, а въ крайнихъ случаяхъ принимать всѣ необходимыя мѣры, немедленно донося о нихъ губернатору.

Случаи, въ которыхъ полиціймейстеры и исправники должны доносить губернаторамъ „немедленно", остались почти тѣ-же, что и до 60 годовъ и по прежнему означенныя должностныя лица во всей совокупности своей дѣятельности подчинены губернаторамъ. При губерна-

[1]) Записка сенатора Шамшина по вопрос. особ. составл.討ставл. ревизующ. сенаторамъ стр. 22—23.

[2]) По ревизіи въ 1880 году Самарской и Саратовской губерній изъ 233 чиновниковъ полиціи лишь одинъ окончилъ курсъ въ высшемъ учебномъ заведеніи и 20 въ заведеніяхъ втораго разряда (среднеучебныхъ), остальные же 212 или обучались въ училищахъ третьяго разряда или совсѣмъ не обучались. «Среди полиціи встрѣчались люди честные и преданные своему дѣлу, но они составляютъ рѣдкое явленіе» (Записка сенатора Шамшина, стр. 22).

торѣ и въ настоящее время состоятъ чиновники особыхъ порученій. Относительно назначенія губернаторомъ подчиненныхъ ему лицъ существуетъ общее правило, онъ опредѣляетъ къ должности чиновниковъ VII класса и низшихъ своею властью [1]).

Переходимъ къ характеристикѣ дѣйствительныхъ отношеній губернаторовъ къ различнымъ губернскимъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, для чего мы имѣемъ прекрасный матеріалъ въ отчетахъ Сенаторовъ о произведенныхъ ими въ 80-хъ годахъ ревизіяхъ губерній, и въ трудахъ „особой комиссіи" подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Коханова.

Губернское правленіе, по компетентному заявленію этой комиссіи, на практикѣ обратилось въ канцелярію губернатора [2]). Сенаторскія ревизіи обнаружили, что и при сильномъ и при слабомъ губернаторѣ губернское правленіе одинаково безсильно и именно потому, что члены его слишкомъ зависимы отъ губернатора [3]). „Ревизія дѣлъ губернскаго правленія, пишетъ сенаторъ Половцовъ [4]), явила положительныя доказательства обще-

[1]) Что касается формъ сношеній губернаторовъ съ разными губернскими учрежденіями и должностными лицами, то онѣ мало измѣнились по сравненію съ временемъ до 60 годовъ XIX в. и едва ли не менѣе прежняго отражаютъ характеръ дѣйствительныхъ отношеній должностныхъ лицъ, поэтому я помѣщаю настоящую справку въ сноскѣ. Съ епархіальными архіереями, губернскими и уѣздными предводителями дворянства, съ начальниками почтово-телеграфныхъ округовъ, округовъ путей сообщенія и управляющими удѣльными округами, контрольными палатами и начальниками губернскихъ жандармскихъ управленій они сносятся отношеніями. Губернскому правленію, казенной палатѣ, управленію государственныхъ имуществъ, присутствіямъ, комиссіямъ, комитетамъ, управамъ и проч. даютъ предложенія и отъ нихъ получаютъ представленія. Полиціямъ даютъ предписанія и получаютъ отъ нихъ рапорты (Общ. учр. губ. 402—409).

[2]) Губернское упр., §§ 21—29 занят. особ. ком. (подъ пред. Коханова).

[3]) Записка сенатора Ковалевскаго, стр. 21-я (въ мат. собр. для Высочайше утв. особой комиссіи).

[4]) Извлеченіе изъ Всепод. отчета сенат. Половцова, по ревизіи Кіевской губерніи.

сознанному факту, что это присутственное мѣсто не отвѣчаетъ нынѣ двоякой цѣли своего учрежденія: съ одной стороны служить совѣщательнымъ органомъ для губернатора, съ другой—быть коллегіальною судебно-административной инстанціей,—коллегіальнаго обсужденія дѣлъ, въ дѣйствительности никогда не происходитъ. Усиленіе значенія канцеляріи и полное отсутствіе коллегіальнаго порядка до извѣстной степени объясняются тѣмъ, что по огромному большинству дѣлъ губернское правленіе является исполнительнымъ или даже лишь передаточнымъ органомъ и по этимъ дѣламъ, изъ которыхъ большинство исполняется по разъ навсегда установленнымъ печатнымъ бланкамъ, нѣтъ никакой надобности въ составленіи журнала".

Судныя дѣла, какъ извѣстно, должны рѣшаться по большинству голосовъ, но дѣйствительность не подтверждаетъ этого положенія закона. При ревизіи дѣлопроизводства Кіевскаго губернскаго правленія были разсмотрѣны всѣ безъ исключенія судныя дѣла, производившіяся и рѣшенныя въ 1880 году, но ни одного случая несогласія членовъ правленія съ губернаторомъ не было обнаружено, по удостовѣренію чиновниковъ правленія такихъ случаевъ и не бываетъ, такъ какъ если губернаторъ не соглашается съ журнальнымъ постановленіемъ, то оно измѣняется согласно его желанію. Обнаруженныя при ревизіи дѣлопроизводства случаи указываютъ на дѣйствительное существованіе такого порядка. По поводу дѣлъ, рѣшаемыхъ въ губернскихъ правленіяхъ журнальными постановленіями, т. е. съ соблюденіемъ хотя-бы формальной коллегіальности, ревизовавшіе сенаторы сдѣлали интересное наблюденіе, а именно, что это дѣла обыкновенно наименѣе требующія обсужденія и по многимъ изъ нихъ постановленія губернскаго правленія заранѣе уже отпечатаны на бланкахъ. Для того чтобы избѣжать измѣненія журнальныхъ

постановленій, въ случаѣ несогласія съ ними губернатора, въ одномъ губернскомъ правленіи (Черниговскомъ) создался любопытный порядокъ,—каждое дѣло наиболѣе важное или могущее возбудить разногласіе губернатора съ членами губернскаго правленія (хотя бы то было и судное дѣло) заранѣе докладывается ему словесно однимъ изъ совѣтниковъ или вице-губернаторомъ и по желанію губернатора составляется журнальное постановленіе. По справкѣ о количествѣ журнальныхъ опредѣленій, состоявшихся въ этомъ губернскомъ правленіи за три года (1878—1880) оказалось, что таковыхъ было 3211, между тѣмъ по справкѣ о томъ сколько было за то-же время заявлено присутствующими особыхъ мнѣній, оказалось, что во всѣ три года былъ только одинъ случай заявленія особаго мнѣнія со стороны члена присутствія губернскаго правленія, а именно со стороны вице-губернатора. На практикѣ нѣтъ никакого разграниченія между дѣлами, ведущимися въ губернскомъ правленіи и губернаторской канцеляріи, все зависитъ отъ усмотрѣнія губернатора и часто по одному и тому-же дѣлу ведется переписка и въ губернскомъ правленіи и въ канцеляріи губернатора; такое неразграниченіе дѣлъ приводитъ къ созданію между этими учрежденіями обширной и безполезной переписки [1]). Вотъ какіе отзывы даны были сенаторами! Къ сожалѣнію уже давно не было полныхъ ревизій губерній и намъ приходится довольствоваться оффиціальными данными 1880-хъ годовъ. Но и на основаніи отдѣльныхъ, доходящихъ до свѣдѣнія публики, фактовъ, можно заключить, что въ настоящее время дѣло обстоитъ нисколько не лучше. Большинство присутствій и комитетовъ, состоящихъ по предсѣдательствомъ губернаторовъ, дѣйствуетъ крайне

---

[1]) Обозрѣніе дѣлопроизводства въ Кіевскомъ и Черниговскомъ губернскихъ правленіяхъ.

неудовлетворительно, прежде всего благодаря тому, что почти всѣ члены присутствій очень обременены непосредственными служебными обязанностями и не имѣютъ достаточно ни времени, ни энергіи для дѣлъ комитетовъ и присутствій, къ тому-же губернаторы являются или прямо начальниками (вице-губернаторовъ) или могутъ вліять на служебную карьеру (управляющ. государств. имуществъ) членовъ присутствій. Наконецъ надо припомнить значеніе губернаторовъ какъ представителей высшей правительственной власти, какъ органовъ надзора и какъ органовъ политической полиціи (наблюденіе за благонадежностью и пр.). Послѣ сказаннаго понятно, что губернаторы фактически имѣютъ въ присутствіяхъ нерѣдко по нѣсколько голосовъ. Разсмотримъ для примѣра судебный составъ губернскаго присутствія: 1) губернаторъ, 2) вице-губернаторъ, 3) губернскій предводитель дворянства, 4) прокуроръ окружного суда, 5) предсѣдатель окружного суда и 6) два члена по судебнымъ дѣламъ, назначаемые по представленію губернаторовъ. Для всякаго очевидно, что губернатору не трудно будетъ составить себѣ большинство изъ вице-губернатора и двухъ членовъ по судебнымъ дѣламъ.

По даннымъ сенаторскихъ ревизій присутствія и комитеты дѣйствуютъ крайне формально, входятъ постоянно другъ съ другомъ въ обширную переписку, состоящую въ значительной степени изъ бумагъ посылаемыхъ отъ губернатора, какъ предсѣдателя одного учрежденія, къ тому-же самому губернатору, какъ предсѣдателю другого, съ указаніемъ на необходимость принятія скорыхъ и рѣшительныхъ мѣръ, которыхъ тѣмъ не менѣе послѣ того никто не принимаетъ [1]).

---

[1]) Обозрѣніе дѣлопроизводства Кіевскаго губернскаго правленія сенаторомъ Половцовымъ, въ матеріал. собр. для Высоч. утвержд. особой комиссіи (подъ предсѣдат. статсъ-секретаря Коханова).

Совѣтники губернскаго правленія фактически находятся въ полнѣйшемъ подчиненіи губернаторамъ, хотя назначеніе ихъ и производится, какъ сказано, Ми-стромъ Вн. Дѣлъ. Казалось-бы, что по крайней мѣрѣ вице-губернаторы должны были-бы обладать извѣстной самостоятельностью, такъ какъ назначеніе ихъ производится не Министромъ, а Высочайшею властью, но дѣйствительность показываетъ иное и они находятся въ полномъ подчиненіи губернаторамъ и не рѣшаются, также какъ и совѣтники, подавать особыхъ мнѣній. Послѣднее время замѣчается стремленіе губернаторовъ усилить свое вліяніе на предводителей дворянства, конечно это явленіе не случайное, а имѣющее общія причины. Еще не такъ давно (10—15 лѣтъ назадъ) предводители пользовались особымъ довѣріемъ и расположеніемъ центральнаго правительства. Но съ середины 90-хъ годовъ правительство становится сдержаннѣе. Уѣздные же комитеты о нуждахъ сельскаго хозяйства показали, что далеко не всѣ предводители принадлежатъ къ охранительному направленію, ибо нѣкоторыми изъ нихъ были допущены слишкомъ свободные разговоры въ комитетахъ [1]). Результатомъ этого былъ рядъ непріятностей для отдѣльныхъ предводителей и уменьшеніе довѣрія къ институту, ниже намъ придется еще остановиться на этомъ любопытномъ фактѣ.

Отношенія губернаторовъ къ самоуправленію.

Разсматриваемый нами періодъ ознаменовался созданіемъ земскаго самоуправленія [2]), устройствомъ кре-

---

[1]) Къ слову надо замѣтить, что эти свободные разговоры по большей части были значительно умѣреннѣе и сдержаннѣе того, что теперь пишется въ газетахъ и журналахъ и говорится на всѣхъ общественныхъ собраніяхъ, Но tempora mutantur.

[2]) Законодательство наше постоянно говоритъ не о «самоуправленіи», а объ «общественномъ управленіи», подразумѣвая подъ нимъ то, что въ наукѣ принято называть самоуправленіемъ. Я считаю правильнымъ пользоваться установившимся въ наукѣ терминомъ, сдѣлавъ лишь эту оговорку.

скаго самоуправленія и органовъ надзора за нимъ ›ормой городского самоуправленія. Затѣмъ въ 90-хъ ‹ъ опять послѣдовали реформы городского и зем› самоуправленій и органовъ надзора за крестьянъ самоуправленіемъ.

Всѣ эти законоположенія такъ или иначе касались рнаторовъ и создавали или видоизмѣняли ихъ отноія къ тому или другому роду самоуправленія.

Земская реформа 1864 г. и городская 1870 г. осно[на одной и той-же общественной теоріи самоівленія, сущность которой заключается въ противо›женіи мѣстныхъ интересовъ, интересамъ государнным. Земству и городамъ была отмежована нешая сфера дѣятельности, но въ ней они дѣйство: довольно самостоятельно по отношенію къ прави›ственной власти. Такое противоположеніе интере›, а особенно независимость общественныхъ учрежй, вызвали неудовольствіе правящихъ сферъ. Совѣіе Кохановской комиссіи занималось этимъ вопросомъ эишло къ заключенію, что противоположеніе ин:совъ государственныхъ и земскихъ (самоуправленедопустимо,—дѣла слѣдуетъ распредѣлить такъ,— что можетъ *лучше, съ большею пользою* сдѣлать, то ? и должно быть предоставлено, но вслѣдъ за этимъ проектировало усиленіе надзора за самоуправлеъ и значительное увеличеніе вліянія на него губер›ра,—это послѣднее положеніе совѣщанія, было при› правительствомъ, какъ безусловно необходимое. и іужило принципомъ новаго земскаго и городового ›женій.

Земское положеніе 1890 года и городовое положе1892 года основаны на государственной теоріи саıравленія, по которой государство передаетъ самоıвленію часть своихъ дѣлъ, поэтому естественно › установить болѣе сильный надзоръ за самоупра-

вленіемъ; но мѣра необходимаго надзора превзойдена и законодатель создалъ, какъ мы увидимъ ниже, властную опеку надъ самоуправленіемъ, которую осуществлять на мѣстахъ призваны губернаторы. Наиболѣе существенная разница въ отношеніяхъ губернаторовъ къ городскому и земскому самоуправленію до и послѣ 90-хъ годовъ заключается въ томъ, что въ первомъ случаѣ— они наблюдали лишь за законностью дѣйствій органовъ самоуправленія, во второмъ — за законностью и цѣлесообразностью.

Съ первыхъ же лѣтъ существованія земскихъ учрежденій отсутствіе надзора за цѣлесообразностью вызывало неудовольствіе бюрократіи, жалобы ея на свое безсиліе по отношенію къ органамъ самоуправленія и подчасъ рѣзкую критику дѣйствій земства. Это настроеніе отразилось и на совѣщаніи Кохановской комиссіи, которое проектировало, хотя и въ умѣренныхъ границахъ, надзоръ губернаторовъ за цѣлесообразностью. Положенія же 1890 и 1892 года, какъ увидимъ ниже, вышли далеко за предѣлы умѣренности.

Переходимъ къ подробному разбору отношеній и начнемъ съ городского самоуправленія.

По первой статьѣ городового положенія 1870 года губернатору принадлежало право надзора за *законнымъ* исполненіемъ городскимъ самоуправленіемъ его обязанностей. Положеніе 1892 года развило надзоръ.

Въ Государственномъ Совѣтѣ при обсужденіи проекта этого положенія было высказано, что предоставленная органамъ городского самоуправленія свобода дѣйствій не принесла ожидавшихся результатовъ. Администрація-же, видя злоупотребленія, была безсильна ихъ предупредить и своевременно пресѣчь (эту жалобу мы уже слышали), въ силу только что изложенныхъ соображеній, циркулировавшихъ въ руководящихъ сферахъ Министерство Вн. Дѣлъ составило проектъ (совершенно анало-

гичный проекту земскаго положенія 1890 г.), по которому предполагалось городское самоуправленіе поставить въ полное подчиненіе Мин-ству Вн. Дѣлъ и губернатору. Очевидно многолѣтній опытъ до 1870 года былъ недостаточенъ для Мин-ства. Государственный совѣтъ не согласился съ такимъ реакціоннымъ проектомъ, но все-таки сильно расширилъ надзоръ, установивъ его не только за законностью, но и за цѣлесообразностью.

Статья 83-я дѣйствующаго городового положенія говоритъ: „губернаторъ останавливаетъ постановленія думы въ тѣхъ случаяхъ, когда усмотритъ что оно: 1) несогласно съ закономъ или состоялось съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій общественнаго управленія, (законность) или 2) не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно *нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія* (цѣлесообразность). Послѣдняя прибавка, напечатанная курсивомъ, послужила образованію массы злоупотребленій, она помѣщена также въ соотвѣтственной статьѣ земскаго положенія и о ней я буду подробно говорить при разборѣ отношеній губернаторовъ къ земскому самоуправленію.

Оба городовыя положенія устанавливаютъ въ городахъ: думу, какъ органъ распорядительный и управу— какъ органъ исполнительный и та и другая состоятъ подъ предсѣдательствованіемъ городского головы [1]). Губернаторы имѣютъ право предложить на обсужденіе думы то или другое дѣло.

По городовому положенію 1870 года лица, избранныя на должность городского головы уѣзднаго города (кромѣ Одессы) утверждались губернаторомъ, который обязанъ былъ лишь удостовѣриться не было-ли къ тому

[1]) Въ настоящее время въ Петербургѣ имѣется особый предсѣдатель думы, городской же голова остался предсѣдателемъ управы—что нельзя не признать разумнымъ нововведеніемъ.

законныхъ препятствій, не входя въ сужденіе ихъ способностей и нравственныхъ качествъ. Въ случаѣ отказа въ утвержденіи слѣдовало назначать новые выборы. По положенію 1892 г. утвержденіе въ должности членовъ городскихъ управъ, помощниковъ городскихъ головъ и городскихъ секретарей предоставлено повсемѣстно губернатору, городскихъ-же головъ — во всѣхъ городахъ кромѣ губернскихъ, областныхъ и городовъ градоначальствъ [1]). Если губернаторъ не найдетъ возможнымъ утвердить сихъ лицъ, а равно и въ томъ случаѣ, когда выборы въ эти должности не состоятся, онъ предлагаетъ думѣ произвести новые выборы, на которыхъ лица неутвержденныя не имѣютъ права баллотироваться. Если-же и эти выборы не состоятся или вновь избранныя лица не будутъ утверждены, то вышеозначенныя должности замѣщаются по назначенію губернатора изъ лицъ имѣющихъ право быть избранными. По современному положенію, наблюдая не только за законностью, но и за цѣлесообразностью, губернаторы при утвержденіи выбранныхъ лицъ обязаны также собрать свѣдѣнія объ ихъ способностяхъ, нравственныхъ качествахъ и образѣ жизни и могутъ не утвердить по нравственной неблагонадежности выбранныхъ. Такимъ образомъ создается широкое поле для произвола губернаторовъ [2]).

По обоимъ городовымъ положеніямъ надзоръ за городскимъ самоуправленіемъ возлагается на губернатора, который осуществляетъ его не единолично, а при содѣйствіи губернскаго по городскимъ (а по положенію 92 года по городскимъ и земскимъ) дѣламъ присутствія. Положеніе 1870 года гласило [3]): „для разсмотрѣнія возникающихъ по жалобамъ, пререканіямъ или непо-

---

[1]) Городовое положеніе—ст. 118-я.

[2]) Городовое положеніе 1892 г.—ст. 115—119-я.

[3]) Статья 11-я.

средственному усмотрѣнію губернатора дѣлъ о незаконности опредѣленій городского общественнаго управленія, а равно для обсужденія составленныхъ городскими думами обязательныхъ для жителей постановленій въ тѣхъ случаяхъ, когда губернаторъ встрѣтитъ препятствіе къ изданію ихъ или когда относительно изданія такихъ постановленій не состоится соглашенія между городскимъ общественнымъ и мѣстнымъ полицейскимъ управленіями, учреждается въ каждой губерніи.... подъ предсѣдательствомъ губернатора губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе изъ вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя мирового съѣзда, предсѣдателя губернской земской управы и городского головы губернскаго города". Губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе не могло (пол. 70 г.) приступить къ разсмотрѣнію дѣлъ о незаконности постановленій городского самоуправленія безъ предложенія губернатора.

При передачѣ опредѣленія городской думы на обсужденіе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, губернатору предоставлялось право пріостановить исполненіе его на срокъ не болѣе одного мѣсяца со дня его полученія. Въ случаѣ недовольства рѣшеніемъ присутствія, губернаторъ могъ въ шести-недѣльный срокъ перенести дѣло въ Сенатъ.

По положенію 1892 года губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе тоже приступаетъ къ обсужденію постановленій думы по предложеніямъ губернатора, дѣлаемымъ имъ или по жалобамъ и заявленіямъ частныхъ лицъ, обществъ или установленій или по собственному усмотрѣнію.

Всѣ постановленія городскихъ думъ представляются губернатору [1]) и тѣ, которыя по закону не требуютъ

---

[1]) Положеніе 1892 г. ст. 76-я.

утвержденія администраціи приводятся въ исполненіе, если губернаторъ въ двухнедѣльный срокъ ихъ не остановитъ. И такъ *до истеченія 2-хъ недѣль постановленія думы не могутъ быть приводимы въ исполненіе* — въ этомъ существенное отличіе отъ порядка устанавливаемаго старымъ положеніемъ, по которому опредѣленія, не требовавшія разрѣшенія правительственной власти, немедленно могли приводиться въ исполненіе.

Остановивъ постановленіе думы губернаторъ передаетъ его въ губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе (положеніе 92 года). Частныя лица, общества и установленія могутъ приносить жалобы лишь на незаконныя постановленія думъ, на постановленія-же не цѣлесообразныя допускается только протестъ губернатора,—это было подтверждено Сенатомъ въ 1897 г.

Губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе состоитъ изъ предсѣдателя — губернатора, губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя губернской земской управы, городского головы губернскаго города и одного члена отъ губернскаго земскаго собранія, по дѣламъ-же городского самоуправленія вмѣсто члена отъ губернскаго собранія, присутствуетъ членъ отъ городской думы [1]). Дѣла въ присутствіи рѣшаются по большинству голосовъ, при равенствѣ — даетъ перевѣсъ голосъ предсѣдателя. Рѣшеніе присутствія немедленно приводится въ исполненіе, какъ и по положенію 70 года, но по этому послѣднему губернаторъ и всѣ прочія установленія и лица, недовольныя рѣшеніемъ, имѣли право обжаловать его въ Сенатъ, причемъ обжалованное рѣшеніе *не пріостанавливалось въ исполненіи до рѣшенія дѣла Сенатомъ*. По положенію 92 года жалобы на губернское присутствіе

---

[1]) Положеніе о губерн. и уѣздн. земск. учр. ст. 8.

приносятся Министру Вн. Дѣлъ, который направляетъ ихъ въ Сенатъ со своимъ заключеніемъ, но если губернаторъ не согласится съ рѣшеніемъ присутствія, то *пріостанавливаетъ исполненіе* и *безотлагательно* [1]) представляетъ дѣло Министру Вн. Дѣлъ. Слѣдовательно тутъ значительно усилена власть губернаторовъ, да къ тому-же вмѣсто срока поставлено выраженіе „безотлагательно", страдающее полной неопредѣленностью, что тоже фактически усиливаетъ значеніе губернаторовъ. Министръ или предлагаетъ губернатору о приведеніи въ исполненіе опротестованнаго рѣшенія или входитъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ его въ Сенатъ. Все это говорилось о постановленіяхъ незаконныхъ, постановленія-же признанныя губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія представляются Министру Вн. Дѣлъ по предварительномъ соображеніи ихъ въ мѣстномъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, съ заключеніемъ сего послѣдняго [2]). Губернаторъ имѣетъ право пріостановить исполненіе опротестованнаго по нецѣлесообразности постановленія, но *срока для представленія его Министру не указано*, слѣдовательно фактически губернаторъ можетъ пріостановить постановленіе на неопредѣленное время. Если министръ согласится съ губернаторомъ, то дѣло получаетъ слѣдующій оборотъ: въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ постановленія думы можетъ послѣдовать возвышеніе городского обложенія, министръ вноситъ это постановленіе на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, который и разрѣшаетъ дѣло. Въ остальныхъ случаяхъ вопросъ рѣшается комитетомъ министровъ, а для менѣе значительныхъ городовъ (особо указанныхъ) Министромъ Вн. Дѣлъ [3]).

---

[1]) Городовое положеніе 1892 г. ст. 12-я.
[2]) Городовое положеніе 1892 г. ст. 86-я.
[3]) Тамъ-же—ст. 88-я.

По положенію 70-го года лишь дума контролировала дѣятельность городской управы. По положенію 92 года это право предоставлено и губернатору, который можетъ производить ревизіи управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ городского самоуправленія [1]), а также всѣхъ подвѣдомственныхъ ему учрежденій, многіе изъ служащихъ этихъ учрежденій не могутъ быть назначены на должности безъ согласія его, губернатора или подчиненныхъ ему полицейскихъ чиновъ [2]). Къ губернатору могутъ быть обращаемы жалобы на эти учрежденія, если жалующіеся почему либо не пожелаютъ обратиться въ думу, а также жалобы гласныхъ на городского голову о неправильномъ лишеніи ихъ права голоса [3]). Усмотрѣвъ изъ ревизіи, или инымъ образомъ, неправильныя дѣйствія упомянутыхъ установленій, или-же освѣдомившись о такихъ дѣйствіяхъ изъ сообщеній или донесеній правительственныхъ, земскихъ или сословныхъ учрежденій, губернаторъ, по истребованіи отъ управы объясненій, предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Управа, если встрѣтитъ затрудненіе къ исполненію такого предложенія, представляетъ о томъ думѣ. Въ случаѣ согласія думы съ мнѣніемъ управы дѣло представляется губернатору и передается имъ на разрѣшеніе мѣстнаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшеніе присутствія обязательно для управы и можетъ быть обжаловано думой.

Что касается постановленій думъ, требующихъ утвержденія губернатора, то *число ихъ значительно увеличилось въ положеніи 92 года* по сравненію съ положе-

---

[1]) Городовое положеніе—ст. 101-я.

[2]) Разъяснено сенатомъ относительно пожарныхъ командъ; Указъ I деп. 24 апр. 1904 г. № 3044.

[3]) Городовое полож. 1892 г. ст. 144 и Указъ I деп. Сената 24 октября 1903 года.

ніемъ 70-го года. По положенію 70-го года губернаторъ могъ предложить губернскому по городскимъ дѣламъ присутствію предать должностныхъ лицъ городского самоуправленія суду и присутствіе рѣшало этотъ вопросъ, дума-же, будучи недовольна рѣшеніемъ присутствія, могла жаловаться на него Сенату.

По дѣйствующему городовому (и земскому) положенію члены управъ и городскіе головы и ихъ помощники (предсѣдатели и члены управъ по земскому положенію), признаются состоящими на государственной службѣ [1]). Дѣла объ отвѣтственности ихъ за преступленія по должности возбуждаются или думами (земскими собраніями) или губернаторами. Предаются суду городскіе головы, ихъ товарищи и члены городскихъ управъ уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городовъ (а также члены уѣздныхъ земскихъ управъ), губернскимъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіемъ. *По положенію 70-го года ни губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, ни губернаторъ не имѣли дисциплинарной власти надъ должностными лицами городского самоуправленія*, по положенію-же 92 года губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе можетъ объявлять выговоры и замѣчанія городскимъ головамъ не губернскихъ городовъ и членамъ управъ. Опредѣленіе отношеній губернаторовъ къ городскому самоуправленію дополняется еще спеціальнымъ постановленіемъ (котораго нѣтъ въ земскомъ положеніи), которое было въ положеніи 70 г. и сохранено въ дѣйствующемъ положеніи по настоянію Государственнаго Совѣта [2]). „Въ случаѣ наложенія на городъ неустановленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ относящихся до города неправильныхъ распоряженій... город-

---

[1]) Городовое положеніе—ст. 121-я.
[2]) Городовое положеніе—ст. 10-я.

ское общественное управленіе можетъ обращаться къ губернатору... для принятія зависящихъ отъ него мѣръ къ возстановленію законнаго порядка; если-же ходатайство общественнаго управленія симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора... означенному управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ Правительствующій Сенатъ (по первому департаменту)..." значеніе этой статьи въ качествѣ гарантіи отъ произвола губернатора настолько очевидно, что не требуетъ никакого разъясненія. По поводу вышеприведенной статьи проф. Коркуновъ правильно замѣчаетъ, что она не находится ни въ какой связи съ особенностями городового положенія и право даваемое ею желательно было бы предоставить и земскому самоуправленію.

Органами земскаго самоуправленія по обоимъ земскимъ положеніямъ (1864 г. и 1890 г.) являются земскія собранія, уѣздныя и губернскія и земскія управы тоже уѣздныя и губернскія.

Въ земскихъ собраніяхъ предсѣдательствуютъ предводители дворянства, въ уѣздномъ — уѣздный, въ губернскомъ—губернскій. Неоднократно поднимался вопросъ о томъ, чтобы установить предсѣдателей избираемыхъ самимъ собраніемъ. По существу съ этимъ проектомъ можно бы было и согласиться, хотя еще вопросъ принесетъ ли онъ пользу, но во всякомъ случаѣ предсѣдатель собранія долженъ быть абсолютно независимъ отъ губернатора. Въ виду этого соображенія можно только радоваться, что у насъ не введены проектировавшіеся Кохановской комиссіей избираемые собраніемъ, но утверждаемые губернаторомъ предсѣдатели. Правда, только губернскій предводитель утверждается Высочайшею властью, а уѣздные утверждаются губернаторами, но случаи неутвержденія ихъ до ми-

нистерства Плеве были чрезвычайно рѣдки, и такимъ образомъ фактически и они обладали большою независимостью отъ губернатора, что прежде всего и необходимо для предсѣдателя земскаго собранія. На выборъ гласныхъ (входящихъ въ составъ земскихъ собраній) не отъ сельскихъ обществъ губернаторы по обоимъ положеніямъ не имѣютъ вліянія. Но относительно гласныхъ отъ сельскихъ обществъ—лишь по положенію 1864 года, по положенію-же 1890 года соблюдается слѣдующій порядокъ: кандидаты въ гласные избираются волостными сходами и изъ числа ихъ губернаторъ назначаетъ положенный росписаніемъ комплектъ гласныхъ [1]. Но и выборы кандидатовъ могутъ оказаться далеко несвободными въ виду власти и вліянія земскихъ начальниковъ. Земскія собранія бываютъ очередныя и чрезвычайныя [2]; очередныя созываются съ разрѣшенія губернаторовъ, чрезвычайныя, лишь въ крайнихъ случаяхъ, разрѣшаются губернаторомъ, а въ остальныхъ Министромъ Вн. Дѣлъ. Продленіе сессій земскихъ собраній болѣе законнаго срока, зависитъ отъ усмотрѣнія губернатора, который удлиняетъ сессію по мѣрѣ дѣйствительной надобности, таково постановленіе положенія 1890 года, положеніе-же 1864 года разрѣшало губернатору лишь продленіе сессій уѣздныхъ собраній. Губернаторы могутъ вносить тѣ или иныя дѣла на обсужденіе земскихъ собраній. По положенію 1864 года предсѣдатели уѣздныхъ управъ утверждались губернаторомъ, по положенію 1890 г. члены всѣхъ и предсѣдатели уѣздныхъ управъ утверждаются губернаторомъ, послѣдствія неутвержденія тѣ же, что и относительно соотвѣтственныхъ должностныхъ лицъ городского самоуправленія. Къ слову, надо

---

[1]) Положен. о губернск. и уѣздн. учрежд. ст. 51-я.

[2]) Объ отношеніяхъ губернаторовъ къ земскому самоуправленію см. у проф. Коркунова — Русское госуд. право—т. II, стр. 419, 420, 425, 426, 429, 431, 433, 434, 439—448-я.

замѣтить, что губернаторы пользуются крайне широко даннымъ имъ правомъ неутвержденія, вызывая тѣмъ постоянное неудовольствіе мѣстнаго общества, конечно, они въ этомъ случаѣ являются главнымъ образомъ исполнителями воли м-ра внутр. дѣлъ. Я не буду останавливаться на привлеченіи къ отвѣтственности и преданіи суду должностныхъ лицъ земскаго самоуправленія, такъ какъ указалъ на это при разборѣ отношеній губернаторовъ къ городскому самоуправленію. Что касается дисциплинарныхъ взысканій, то выговоры и замѣчанія (безъ внесенія въ послужной списокъ) объявляются членамъ уѣздныхъ земскихъ управъ губернскимъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіемъ. Лица избираемыя въ помощь земскимъ управамъ, для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія, а также гласные, входящіе въ составъ особыхъ комиссій, и участковые попечители привлекаются къ отвѣтственности на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ члены подлежащихъ земскихъ управъ [1]).

По положенію 1864 года для обезпеченія возможности надзора губернатора за земскимъ самоуправленіемъ всѣ постановленія земскихъ собраній предписывалось сообщать безъ замедленія губернатору, который, а также Ми-стръ Вн. Дѣлъ, имѣлъ право остановить всякое незаконное постановленіе въ семидневный срокъ. Остановивъ постановленіе, губернаторъ долженъ былъ сообщить объ этомъ управѣ, которая вносила его вторично въ земское собраніе, сообщавшее свое окончательное заключеніе губернатору (или Мин-ру Вн. Дѣлъ по принадлежности) и если тотъ не соглашался съ собраніемъ то вносилъ дѣло въ первый департаментъ Сената. Вторичное внесеніе дѣла на обсужденіе земскаго

---

[1]) Положен. о губернск: и уѣздн. земск. учрежд. (1890 г.) ст. 136—137.

собранія и вторичное разсмотрѣніе его губернаторомъ было весьма полезнымъ правиломъ, дававшимъ возможность и время представителю высшей правительственной власти въ губерніи и органамъ самоуправленія взвѣсить всѣ обстоятельства, сдѣлать взаимныя уступки и прійти къ желанному соглашенію, однимъ словомъ оно служило дѣлу созданія гармоніи въ отношеніяхъ между двумя элементами провинціи. Сенатскія ревизіи 1880 года показали, что земскія собранія относились чрезвычайно внимательно и безъ всякаго недоброжелательства къ протестамъ губернаторовъ, такъ напр. въ Самарской и Саратовской губерніяхъ около половины такихъ протестовъ уважались земскимъ собраніемъ. Право протеста принадлежало губернатору по всѣмъ дѣламъ.

Такая форма надзора, по справедливому замѣчанію проф. Градовскаго, имѣетъ характеръ надзора прокурорскаго и ей нельзя отказать въ разумности и цѣлесообразности. Кромѣ того по нѣкоторымъ дѣламъ (перечисленнымъ въ законѣ) требовалось утвержденіе губернатора. Для такого утвержденія былъ установленъ срокъ (семидневный—для губернаторскаго) и если отзыва въ теченіе положеннаго срока не получалось, то постановленіе собранія считалось утвержденнымъ; отказъ въ утвержденіи долженъ былъ быть мотивированъ и если земское собраніе при вторичномъ обсужденіи того-же вопроса не убѣждалось доводами губернатора, то тогда только возникшій конфликтъ разрѣшался 1-мъ департаментомъ Сената. Слѣдовательно и тутъ видно желаніе законодателя по возможности привести къ соглашенію губернатора съ земскими собраніями, или по крайней мѣрѣ уменьшить число конфликтовъ между ними. Такая постановка правительственнаго надзора, обезпечивала необходимую самостоятельность земскимъ учрежденіямъ (въ такомъ-же благопріятномъ положеніи, какъ мы видѣли, находилось по положенію 70 г. городское самоуправленіе).

Проектъ земскаго положенія 90 года, составленный Министромъ Вн. Дѣлъ, имѣлъ такой-же реакціонный характеръ какъ и проектъ городового положенія, прототипомъ котораго онъ былъ и также Государственный Совѣтъ урѣзалъ притязанія М-ства Вн. Дѣлъ. Утвержденіе губернатора по положенію 90 года требуется, какъ и по положенію 64 года, лишь для дѣлъ, прямо перечисленныхъ въ законѣ [1]), но самое утвержденіе поставлено въ другія условія: 1) *срока не установлено*, 2) *постановленія, которыя губернаторъ не утвердитъ, не передаются на вторичное обсужденіе земскаго собранія*, а вносятся въ губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе, но если губернаторъ съ рѣшеніемъ присутствія не согласится, то вопросъ рѣшается Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Такимъ образомъ установлено явное превосходство губернатора надъ земствомъ. Что касается права останавливать постановленія земскихъ собраній, то тутъ дѣйствуютъ законоположенія совершенно аналогичныя уже разсмотрѣннымъ нами относительно городского самоуправленія (по городовому положенію 92 г.), различія заключаются въ томъ, что остановленныя по нецѣлесообразности постановленія уѣздныхъ собраній передаются губернаторомъ на разсмотрѣніе губернскихъ собраній (попытка устроить іерархію въ земствѣ на бюрократическій манеръ) и что Министръ Вн. Дѣлъ никогда не бываетъ инстанціей рѣшающей вопросъ о цѣлесообразности или не цѣлесообразности остановленныхъ постановленій (онъ рѣшаетъ эти вопросы относительно менѣе значительныхъ городскихъ поселеній, если только постановленіе думы не влечетъ увеличенія городского обложенія). Обжалованіе распоряженій земскихъ управъ производится на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ и обжалованіе распоряженій городскихъ управъ.

---

[1]) Ст. 82 и 83.

Изо всего сказаннаго объ отношеніяхъ губернаторовъ къ городскому и земскому самоуправленію мы совершенно ясно видимъ, какъ законодатель по положеніямъ 90 и 92 годовъ стремится, гдѣ только можно и сколько можно, урѣзать самостоятельность самоуправленія и возвысить вліяніе губернатора,—надзоръ за законностью почти превращенъ въ опеку. Теперь остановимся нѣсколько подробнѣе на правѣ губернаторовъ останавливать такія опредѣленія земскихъ собраній и думъ, которыя „не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія". Изъ только что приведенныхъ словъ закона видно, говоритъ проф. Кузьминъ-Караваевъ, что оцѣнивая постановленіе земскаго собранія или думы, съ съ точки зрѣнія государственныхъ пользъ и нуждъ, губернаторъ, для осуществленія своего права протеста, обязанъ усмотрѣть и свое усмотрѣніе доказать, — что оно этимъ пользамъ и нуждамъ *не соотвѣтствуетъ*, оцѣнивая-же съ точки зрѣнія интересовъ населенія,—что оно ихъ *нарушаетъ*. Ясно, что во второмъ случаѣ нужно доказать большее нежели въ первомъ. Несоотвѣтствіе устанавливается черезъ простое сличеніе, совсѣмъ другое дѣло нарушеніе, тутъ требуется, чтобы одно явленіе дѣйствовало уничтожающе и разрушающе на другое, прибавка слова *явное* еще подчеркиваетъ вышеприведенное толкованіе слова *нарушеніе* [1]). Разсужденія эти вполнѣ логичны, но къ сожалѣнію ни законъ, ни тѣмъ менѣе практика не требуютъ отъ губернатора такой обстоятельной мотивировки, поэтому открывается поле для безграничнаго произвола губернаторовъ. Дѣйствительность вполнѣ оправдываетъ это положеніе,—губернаторы нерѣдко своими протестами тормозятъ всякое начинаніе и вообще всю дѣятельность земства и обна-

---

[1]) Проф. Кузьминъ-Караваевъ—«Право»—1900 г. № 15-й.

руживаютъ наклонность толковать данный законъ въ самомъ широкомъ смыслѣ, такъ напр. были попытки со стороны губернаторовъ останавливать постановленія земскихъ собраній, затрагивающія исключительно гражданскіе интересы частныхъ лицъ, но Сенатъ, нашелъ неправильнымъ такое распространительное толкованіе закона и напомнилъ губернаторамъ, что ихъ право надзора простирается лишь: 1) на постановленія незаконныя, 2) на несоотвѣтствующія государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающія интересы мѣстнаго населенія [1]), но отнюдь не отдѣльныхъ лицъ этого населенія.

И такъ шагъ къ уничтоженію самостоятельности земства, сдѣланный положеніемъ 1890 года, былъ очень великъ но на этомъ дѣло не остановилось. Дальнѣйшую мѣру въ этомъ отношеніи представляетъ изъ себя Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта 12 іюня 1900 года, установившее слѣдующій порядокъ: въ тѣхъ случаяхъ, когда выполненіе внесенныхъ въ земскія смѣты расходовъ требуетъ увеличенія сборовъ съ недвижимыхъ (надо помнить, что налогъ на недвижимыя имущества есть важнѣйшій для земства) имуществъ больше чѣмъ на 3% прежняго размѣра сбора, то смѣты представляются земскими собраніями на утвержденіе губернатору, который вноситъ смѣту на обсужденіе губернскаго по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствія и затѣмъ въ мѣсячный срокъ, со дня полученія, или утверждаетъ согласно заключенію присутствія или-же, если не согласится съ присутствіемъ, то представляетъ смѣту вмѣстѣ съ заключеніемъ присутствія Мин-стру Вн. Дѣлъ и Мин-стру Финансовъ, отъ соглашенія которыхъ и зависитъ рѣшеніе вопроса. Такимъ образомъ

---

[1]) Указъ I деп. Сената 28 апр. 1904 года № 3713.

опека надъ самоуправленіемъ [1]) доведена до послѣдней степени и почти уничтожена самодѣятельность земства. Дальше по этому пути идти некуда, если только не желать созданія французской системы, гдѣ conseil general (выборная коллегія, соотвѣтствующая нашему губернскому земскому собранію) кое что рѣшаетъ, а болѣе обсуждаетъ (такъ какъ префектъ, имѣетъ широкое право пріостановки и неутвержденія его постановленій), префектъ-же осуществляетъ за нимъ властный надзоръ переходящій въ опеку, служа въ тоже время исполнителемъ его рѣшеній и пользуясь исключительнымъ правомъ вносить дѣла на разсмотрѣніе conseil general [2]). Въ настоящее время отношенія губернаторовъ къ земскому самоуправленію очень близки къ разсмотрѣннымъ уже мною отношеніямъ губернаторовъ къ городскому самоуправленію до городового положенія 1870 года. Не смотря на это, въ бытность г. Плеве Министромъ Внутреннихъ дѣлъ, деботировался вопросъ о дальнѣйшемъ увеличеніи губернаторской опеки надъ земствомъ, въ связи съ сокращеніемъ нѣкоторыхъ функцій органовъ самоуправленія (главн. обр. земскаго).

Не нужно имѣть много воображенія, чтобы представить себѣ тотъ пріемъ, который оказало бы общество изданнымъ въ этомъ смыслѣ законамъ.

Но со вступленія на постъ М-ра Внутр. дѣлъ князя

---

[1]) Дѣло въ томъ, что увеличеніе обложенія на 3% очень не велико, такъ какъ населеніе ежегодно увеличивается почти на 2%, слѣдовательно большая часть 3%-ной прибавки и будетъ съѣдаться приростомъ насел.; для развитія же земск. дѣла не остается почти ничего; при соблюденіи правила о 3% прибавкѣ конечно никогда не дождаться общедоступнаго начальнаго обученія или хорошо организованной медицинской помощи.

[2]) «Aucune affaire ne peut être soumise au Conseil general, que par le prefet,... pas de décision sans l'intervention du prefet»...

Префектъ назначаетъ на всѣ должности содержимыя на департаментскіе фонды (т. е. на средства департаментскаго самоуправленія)— Berthelemy «Traité»... стр. 180 и дал.

Святополкъ-Мирскаго отношеніе центральнаго правительства къ земству и губернаторской опекѣ за нимъ рѣзко измѣнилось и надо думать надолго, если не навсегда. И вырабатываемый теперь проектъ земскаго и городоваго положенія, который, надо полагать, будетъ обсуждаться народными представителями, вѣроятно внесетъ въ провинцію столь желанныя—миръ и гармонію; достигнетъ онъ этого, конечно, лишь въ томъ случаѣ если дастъ необходимую самостоятельность и значительную компетенцію самоуправляющимся общественнымъ группамъ, т. е. если будетъ построенъ на живящемъ принципѣ децентрализаціи.

Я не останавливаюсь на отношеніяхъ губернаторовъ къ дворянскому самоуправленію, такъ какъ юридически они остались почти тѣ-же, что и до реформъ 60-хъ г., измѣнился лишь порядокъ опредѣленія къ должности губернскаго предводителя,—губернское дворянское собраніе, также какъ и раньше, выбираетъ двухъ кандидатовъ, но утвержденіе одного изъ нихъ зависитъ отъ Высочайшей власти, конечно эта перемѣна отразилась на отношеніяхъ губернскихъ предводителей къ губернаторамъ, поставивъ первыхъ совершенно независимо отъ вторыхъ. Затѣмъ увеличилось вообще значеніе предводителей дворянства въ мѣстномъ управленіи, особенно уѣздныхъ, которые сдѣлались излюбленными органами правительства, довѣренными его лицами, что прекрасно было выражено Императоромъ Александромъ III въ его извѣстныхъ словахъ къ волостнымъ старшинамъ въ 1883 г. но въ настоящее время, какъ уже сказано, довѣренность эта падаетъ.

Губернаторъ сталъ въ непосредственныя отношенія къ крестьянскому самоуправленію и лично и какъ предсѣдатель учрежденій осуществлявшихъ и осуществляющихъ надзоръ за этимъ самоуправленіемъ. Лично ему было дано право ревизіи и право привлеченія къ отвѣт-

ственности органовъ крестьянскаго самоуправленія, а также наложенія на нихъ слѣдующихъ дисциплинарныхъ взысканій: выговора, замѣчанія, денежнаго штрафа и ареста [1]).

Съ 1861 года по 1889 годъ учрежденіями, осуществлявшими надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ, были губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія а съ 1889 года губернскія присутствія. Вліяніе губернатора на крестьянское самоуправленіе возрасло со времени 60-хъ годовъ, такъ какъ мировые посредники и непремѣнные члены уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій далеко не находились въ такой служебной зависимости отъ губернаторовъ, какъ теперешніе земскіе начальники. Надзоръ губернаторовъ за крестьянскимъ самоуправленіемъ превратился съ 1889 г. въ правительственную опеку. Губернаторы получили возможность широкаго и полновластнаго личнаго воздѣйствія на крестьянское самоуправленіе, благодаря подчиненннымъ имъ земскимъ начальникамъ. Впрочемъ и до 1889 года сенаторскія ревизіи обнаружили жалкое состояніе крестьянскаго самоуправленія и полнѣйшую его незащищенность отъ произвола даже самыхъ низшихъ властей. Губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе и губернаторъ, долженствовавшіе оберегать крестьянъ отъ разныхъ притѣсненій, не могли выполнить этой функціи и во многихъ мѣстахъ развились противозаконные сборы съ крестьянъ на предметы имъ непонятные и неизвѣстные, — напр.: въ волостяхъ Кіевской губерніи (въ 80-хъ годахъ) были производимы сборы на памятникъ Лермонтову, въ пользу общества драматическихъ писателей [2]) и проч....

По общему правилу управленіе мѣщанскимъ обще-

---

[1]) Общ. учр. губерн. ст. 291.

[2]) Извлеченіе изъ всеподд. отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губерніи.

ствомъ сосредоточивается въ лицѣ мѣщанскаго старосты и его помощниковъ, утверждаемыхъ губернаторомъ. Съ разрѣшенія-же губернатора мѣщанскія общества могутъ учреждать мѣщанскія управы. Купцы, какъ и мѣщане образуютъ въ каждомъ городѣ особое купеческое общество и купеческіе старосты также утверждаются губернаторомъ [1]). Что касается фактическихъ отношеній губернаторовъ къ самоуправленію, то для сужденія объ этомъ вопросѣ современная пресса даетъ массу матеріала. Громадное большинство замѣтокъ, статей, отчетовъ и проч., сводятся къ тому, что губернаторская рука слишкомъ тяжела для самоуправленія и одиноко звучатъ такіе голоса, какъ напр. г. Головина, жалующагося на то, что губернаторы облечены слишкомъ недостаточной властью, а земство слишкомъ свободно [2]). Но было бы ошибочно думать, что лишь за послѣднее десятилѣтіе создался антагонизмъ между самоуправленіемъ и губернаторами, этотъ печальный фактъ констатируютъ и сенаторы, ревизовавшіе въ 80-хъ годахъ губерніи, хотя прежде столкновеній было все-же меньше, что объясняется 1) свойствами положенія 1864 г. (какъ о томъ сказано выше) и быть можетъ, 2) меньшимъ недоброжелательствомъ губернаторовъ въ отношеніяхъ къ самоуправленію (вполнѣ отражавшимъ настроеніе центральнаго правительства). Но все-же столкновенія бывали: въ Самарской губерніи въ 1873 году произошелъ рѣзкій конфликтъ между губернаторомъ и земскими учрежденіями при принятіи мѣръ противъ голода, послѣдствіемъ котораго было удаленіе предсѣдателя губернской земской управы по Высочайшему повѣленію отъ должности, административная высылка одного изъ членовъ Самарской уѣздной управы и устраненіе Бузулукской уѣздной

---

[1]) Проф. Коркуновъ.—Русское Государственное Право.—т. I, стр. 292—293.

[2]) «Новое Время»—1900 г. № 8583-й.

управы отъ завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ [1]). Но этимъ дѣло не кончилось. Въ слѣдующемъ году очередное губернское собраніе не согласилось назначит ревизіонную комиссію для разсмотрѣнія отчета губернь ской управы по народному продовольствію, основывая свое несогласіе на томъ, что управа являлась въ существенныхъ своихъ дѣйствіяхъ органомъ центральнаго совѣщательнаго комитета, дѣйствія котораго стоятъ внѣ контроля и ревизіи собранія. Затѣмъ собраніе обжаловало дѣйствія губернатора по обезпеченію народнаго продовольствія, а губернаторъ протестовалъ противъ всѣхъ постановленій губернскаго собранія. Такимъ образомъ конфликтъ принималъ все болѣе и болѣе острую

---

[1]) Для характеристики отношеній губернаторовъ къ земству въ 80-хъ годахъ не безъинтересно привести слѣдующія свѣдѣнія, сообщаемыя въ офиціальномъ истор. очеркѣ дѣятельности комитета м-ровъ (ч. I, т. IV, стр. 319—320); «Харьковскій губернаторъ писалъ въ отчетѣ за 1881 г. о неудовлетворительности дѣйствій земскихъ собраній и управъ и объ отсутствіи со стороны земства живого отношенія къ дѣлу, послѣдовала Высочайшая отмѣтка: *почти отовсюду та же грустная и печальная картина земства*. Саратовскій и Пензенскій губернаторы указывали на полное равнодушіе гласныхъ къ земскимъ дѣламъ. Вятскій губернаторъ (въ 1887 г.) отмѣчалъ вредную дѣятельность земской либеральной партіи и указывалъ, что личный составъ статистическаго отдѣленія при губернской управѣ не можетъ пользоваться довѣріемъ правительства, отмѣтка государя: *почти вездѣ тоже самое*. Самарскій губернаторъ касался неудовлетворительной земской дѣятельности, отмѣтка: *это не ново*. По мнѣнію Вятскаго губернатора слѣдовало ограничить права земства по установленію налоговъ; отмѣтка: *да*. Костромской губернаторъ объяснялъ, что въ ожиданіи реформъ земскіе дѣятели холодно относятся къ своимъ задачамъ; государь написалъ: *и безъ этого часто было тоже*. Новгородскій губернаторъ указывалъ на систематическое, въ теченіи болѣе 10 лѣтъ противодѣйствіе Череповецкихъ земскихъ учрежденій правительственнымъ распоряженіямъ, учрежденіямъ и лицамъ, что внесло смуту и неурядицы, разнузданность нравовъ, усиленіе всѣхъ видовъ произвола, несоразмѣрное увеличеніе числа преступленій, упадокъ порядка и благосостоянія». Вообще едва ли не въ большинствѣ губернаторскихъ отчетовъ раздавались жалобы на земское самоуправленіе, большинство которыхъ врядъ ли было справедливо и вызывалось лишь политическими условіями данной минуты.

форму и только благоразумное вмѣшательство М-ра Внутр. Дѣлъ, приказавшаго губернатору отказаться отъ протестовъ, умиротворило нѣсколько умы и улучшило отношенія. Конечно это столкновеніе было не единственное, какъ прессой, такъ и ревизовавшими сенаторами указывалось много подобнаго рода случаевъ, но въ виду ихъ общеизвѣстности я на нихъ не буду останавливаться, приведу лишь весьма любопытную характеристику отношеній органовъ самоуправленія и представителей центральнаго правительства въ губерніи, данную въ 1880 г. сенаторомъ Шамшинымъ: „земство не столько поставлено рядомъ съ администраціей,—сколько противопоставлено ей; законъ, а еще болѣе практика имѣетъ въ виду не столько совокупную дѣятельность земства и администраціи, сколько возможность превышенія или бездѣйствія власти со стороны перваго, необходимость соотвѣтствующаго отпора или понужденія со стороны послѣдней. Администрація лишь въ рѣдкихъ случаяхъ предлагаетъ что-либо земству, еще рѣже участвуетъ въ его мѣропріятіяхъ; большею частью она только предъявляетъ земству требованія, останавливаетъ распоряженія или протестуетъ противъ постановленій земскихъ собраній.... постояннымъ предметомъ жалобъ со стороны земскихъ дѣятелей служитъ невниманіе мѣстной (и высшей) администраціи (т. е. губернаторовъ) къ ходатайствамъ, заявленнымъ земскими собраніями. Имѣющіяся свѣдѣнія по этому предмету удостовѣряютъ основательность указанныхъ жалобъ".

Очевидно не весела была картина отношеній—правительственнаго и общественнаго элемента если созерцаніе ея вызвало столь горькія слова ревизующаго сенатора.

Но въ настоящее время дѣло обстоитъ еще хуже и неудовольствіе мѣстнаго общества возникаетъ гораздо чаще. Причины такого порядка вещей заключаются

прежде всего въ недостаткахъ положеній 1890 и 1892 г. но еще болѣе въ постоянной наклонности губернаторовъ къ превышенію власти, въ постоянномъ стремленіи ихъ выйти за предѣлы установленнаго закономъ надзора. Дѣятельность губернаторовъ оказывается неудовлетворительной при столкновеніи даже съ элементарными юридическими вопросами, такъ напр. они нерѣдко въ нарушеніе прямого смысла закона принимаютъ неправильно поданныя жалобы на вошедшія въ законную силу постановленія земскихъ собраній, не соблюдаютъ установленныхъ закономъ двухъ-недѣльныхъ сроковъ на опротестованіе постановленій и проч.; бывали даже случаи опротестованія смѣтъ черезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ приведенія ихъ въ исполненіе [1]). Неудовлетворительность надзора губернаторовъ за самоуправленіемъ выражается и во многихъ другихъ фактахъ,—приведу нѣсколько изъ нихъ. Такъ напримѣръ въ Тверской губерніи, губернаторомъ были остановлены исполненіемъ смѣтныя назначенія 11-ти уѣздовъ на 1899 годъ и 10 уѣздовъ на 1900 г. и все по одной и той-же причинѣ,— такъ какъ они явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія. „Въ послѣдніе два года (1898 и 1899) пишетъ проф. Кузьминъ-Караваевъ, стало рѣдкостью, чтобы новыя смѣтныя назначенія проходили безъ протеста. Въ Тверской губерніи губернскому собранію сессіи 1899 г. было предложено губернаторомъ болѣе 160-ти протестовъ. Насколько условно и растяжимо толкуется на практикѣ понятіе явнаго нарушенія интересовъ населенія, жизнь даетъ любопытные примѣры. Подъ явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія подводится увеличеніе обложенія недвижимыхъ имуществъ на дробную часть процента прежняго обложенія, прибавка жалованья сторожу при больницѣ въ размѣрѣ 6 рублей

[1]) Гессенъ—Вопр. мѣстн. управл.—стр. 213—223.

въ годъ, постановленіе объ открытіи школы, вслѣдствіе настойчиваго ходатайства крестьянъ и при принятіи ими большей части расходовъ на себя [1]".

Правда, все это относительно одной губерніи и одного губернатора, но развѣ могъ-бы губернаторъ самовольно нѣсколько лѣтъ придерживаться такого характера дѣйствій, если бы онъ шелъ въ разрѣзъ со взглядами м-ра внутрен. дѣлъ?! Притязанія губернаторовъ и губернскихъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствій въ дѣлѣ составленія земскихъ смѣтъ становятся все больше и больше, естественно, что на этой почвѣ разыгрываются столкновенія, доходившія неоднократно до сената, который указомъ прошлаго (1904) года напомнилъ присутствіямъ ихъ истинную роль и сдѣлалъ шагъ для введенія ихъ въ надлежащія границы [2]. Недовольствуясь правомъ протестовъ, утвержденій и прочихъ воздѣйствій на результаты дѣятельности собраній и думъ, губернаторы пытаются вмѣшиваться въ весьма важный вопросъ составленія программы занятій этихъ общественныхъ учрежденій. Такого рода вмѣшательство вызвало обжалованіе дѣйствій одного изъ губернаторовъ (Новгородскаго) и I департ. Сената указомъ 1903 года разъяснилъ, что надзоръ за тѣмъ, чтобы въ земскихъ собраніяхъ не поднимались вопросы лежащіе внѣ ихъ компетенціи, возложенъ согласно точнаго смысла закона, на предсѣдателя собранія; поэтому *губернаторъ не имѣетъ права снимать съ очереди тотъ или иной докладъ*, а можетъ лишь сообщить свои замѣчанія предсѣдателю. Важность для земства этого указа не требуетъ

[1]) Проф. Кузьминъ-Караваевъ—«Право»—1900 г. № 15-й.

[2]) Одно изъ главнѣйшихъ положеній указа: «губернскія присутствія являются исключительно инстанціей кассаціонной, рѣшающей вопросъ о томъ, правильно ли включенъ тотъ или другой расходъ, но не имѣютъ права вносить въ земскія смѣты измѣненія собственною властью». Указъ I деп. 24 сент. 1904 г. № 8996.

поясненій [1]). Но къ сожалѣнію, сенатъ (1 департ.) не всегда обнаруживаетъ склонность противостоять расширенію опеки губернаторовъ надъ органами самоуправленія, въ практикѣ его иногда замѣчаются колебанія весьма вредныя для дѣла развитія законности въ управленіи. Причины этого лежатъ, отчасти въ неудовлетворительности его организаціи, отчасти въ давленіи извнѣ. Дѣло въ томъ, что при столкновеніяхъ губернаторовъ съ органами самоуправленія первые обыкновенно находили дѣятельную поддержку въ комитетѣ м-ровъ, который, напр., поручалъ м-ру юстиціи принимать мѣры къ скорѣйшему и правильнѣйшему разрѣшенію въ Сенатѣ протестовъ губернаторовъ на постановленія земскихъ собраній [2]); для лицъ имѣющихъ хотя бы самое малое понятіе о томъ вліяніи, какое м-ръ юстиціи отчасти по закону, а особенно въ дѣйствительности имѣетъ на I департ. Сената, ясно о какихъ мѣрахъ тутъ идетъ рѣчь!

За послѣднее время прибавилось еще одно обстоятельство, вліяющее на характеръ отношеній губернаторовъ къ дѣятельности самоуправленія, — это ревизіи земствъ, произведенныя чиновниками м-ства внутрен. дѣлъ. Ревизіи эти, какъ извѣстно, обнаружили значительное нерасположеніе м-ства внутр. дѣлъ къ земству, особенно губернскому и имѣли результатомъ рядъ непріятностей для нѣкоторыхъ почтенныхъ земскихъ дѣятелей. Конечно, поведеніе министерства внутр. дѣлъ въ отношеніи къ земству было для губернаторовъ не только авторитетнымъ примѣромъ, но и указаніемъ для ихъ собственнаго по этому поводу поведенія и дѣйствительно, властная опека губернаторовъ надъ самоуправленіемъ достигла своего апогея въ послѣдніе два года передъ вступленіемъ въ управленіе м-ствомъ внутр. дѣлъ князя

---

[1]) Указъ № 7138; 26 августа 1903 г. См. «Вѣстникъ Права» 1904 года—Администр. хроника.

[2]) Ист. обз. дѣят. комит. м-ровъ т. IV, ч. I, стр. 75.

Святополкъ-Мирскаго. И такъ фактическія отношенія губернаторовъ къ земству еще менѣе удовлетворительны нежели юридическія. И право и политика должны быть измѣнены радикально и въ одномъ и томъ же направленіи, въ какомъ именно, на это данъ отвѣтъ выше. Давно уже многими поняты тѣ условія, которыя необходимы для существованія хорошаго земства, еще сорокъ три года назадъ, поэтому поводу Н. А. Милютинымъ была составлена записка, слова которой вполнѣ примѣнимы и къ нашему времени и въ виду того, что теперь составляются новыя городовое и земское положенія ихъ весьма полезно повторить и надо твердо запомнить,—поэтому я позволю себѣ сдѣлать изъ записки выдержку:

„Два основные, опредѣлялъ Милютинъ, вопроса лежатъ въ основаніи рѣшенія задачи: 1) какіе предметы составятъ вѣдомство и 2) въ какія отношенія они будутъ поставлены къ привительственнымъ властямъ, особенно къ губернаторамъ.

Правильно поставленное земство привлечетъ къ себѣ лучшихъ образованныхъ людей, подниметъ уровень мѣстной администраціи, освободитъ высшее правительство отъ массы дѣлъ, дастъ молодымъ поколѣніямъ практическое направленіе и отвлечетъ многихъ отъ анархіи.

Не могу не повторить, писалъ Милютинъ, искренняго убѣжденія, вынесеннаго изъ многолѣтней практики, что примѣненіе выборнаго начала къ администраціи тогда только можетъ быть дѣйствительно и полезно, когда выборныя лица уполномачиваются закономъ къ самостоятельной и серьезной дѣятельности. Въ противномъ случаѣ они превращаются, большею частью, въ орудіе произвола мѣстныхъ второстепенныхъ властей, прикрывая своимъ невольнымъ и безгласнымъ участіемъ самыя вопіющія злоупотребленія, иногда же и сами становятся сообщниками и пособниками злоупотребите-

лей. Исторія нашей администраціи представляетъ тому, къ сожалѣнію, множество примѣровъ.

Горько будетъ, если земскія учрежденія подчинятся той же участи, а это, мнѣ кажется, неминуемо послѣдуетъ, если правительству не удастся привлечь къ участію въ земскомъ управленіи живыя силы населенія. При нынѣшнемъ (1862 г.) настроеніи русскаго общества можно разсчитывать на участіе лучшихъ и благонадежныхъ людей въ такомъ только случаѣ, когда они увидятъ, что ихъ призываютъ не для исполненія какихъ-либо механическихъ формальностей, но для разумной и истинно-полезной дѣятельности (безусловно приложимо и къ нашему времени) и въ то же время правительство, отказавшись отъ безплодныхъ усилій направлять и контролировать малѣйшія дѣйствія мѣстнаго управленія, не только ничего не потеряетъ, но пріобрѣтетъ новую силу, сосредоточивъ все свое вниманіе на общихъ государственныхъ интересахъ".

Фактическія отношенія губернаторовъ къ дворянскому самоуправленію значительно измѣнились по сравненію съ предыдущимъ періодомъ и конечно теперь невозможно такое самовластное поведеніе губернаторовъ, относительно дворянскаго самоуправленія, примѣры котораго я приводилъ во 2-й главѣ. Въ царствованіе Императоровъ Александра II и Александра III столкновенія губернаторовъ съ дворянскими собраніями и случаи неутвержденія ими уѣздныхъ предводителей были очень рѣдки. Въ послѣднее время, дѣло нѣсколько измѣнилось, особенно относительно утвержденія предводителей, что находится въ зависимости отъ уменьшенія довѣрія центральнаго правительства къ помѣстному дворянству. Съ тѣхъ поръ какъ дворянство составивъ въ силу положенія 1890 года большинство земскихъ собраній стало направлять земскія дѣла, дѣйствуя часто въ смыслѣ неугодномъ правительству и особенно со времени ко-

митетовъ о сельскомъ хозяйствѣ, гдѣ оно требовало крупныхъ реформъ, отношенія къ нему центральнаго правительства и губернаторовъ значительно измѣнились.

Отношенія губернаторовъ къ мѣщанскому и крестьянскому самоуправленію характеризуются тѣми-же чертами, какъ и къ земскому и къ городскому, а именно прежде всего замѣчается стремленіе губернаторовъ расширить надзоръ, выйти за предѣлы установленные закономъ. И тутъ первому департаменту Сената приходилось неоднократно вводить ихъ въ правовыя границы [1]).

Надзоръ губернаторовъ.

О надзорѣ губернаторовъ за самоуправленіемъ уже сказано; мы видѣли на сколько этотъ надзоръ развился за 40 лѣтъ и какой принялъ характеръ, но и надзоръ за правительственными учрежденіями и должностными лицами усилился, что вызвано было отчасти извѣстной революціонно-анархистской пропагандой. Въ 1866 году издано очень важное, для разсматриваемаго нами вопроса, Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ,—мы о немъ уже упоминали выше—установленныя которымъ правила дѣйствуютъ до сихъ поръ. Сущность этого положенія заключается въ слѣдующемъ: 1) губернаторамъ было предоставлено право во всякое время производить общую и внезапную ревизію всѣхъ находящихся въ губерніи установленій гражданскаго вѣдомства, при чемъ соотвѣтственнымъ министрамъ велѣно было составить для губернаторовъ инструкціи, какъ производить ревизіи въ подвѣдомственныхъ этимъ министрамъ учрежденіяхъ [2]) (раньше-же губернаторы не могли производить ревизіи учрежденій горныхъ,

[1]) Указ. I деп. Сената 10 февр. 1903 г. № 1428 и 27 янв. 1904 года № 674. («Вѣстникъ Права»—1904 годъ,—Админ. хрон.).

[2]) Сборникъ циркуляровъ Мин-ства Вн. Дѣлъ кн. Урусова.

соляныхъ, сельско-хозяйственныхъ и нѣкот. друг.); 2) всѣ распоряженія и постановленія административныхъ губернскихъ мѣстъ и учрежденій объ опредѣленіи ими чиновниковъ вновь на службу или къ должностямъ или о перемѣщеніи ихъ съ одной должности на другую, равно при переводѣ изъ одного вѣдомства въ другое, а также при замѣщеніи должности по найму должны быть сообщены со всѣми документами о личности этихъ лицъ на просмотръ губернатора, который можетъ изъявить свое несогласіе на опредѣленіе, перемѣщеніе и проч. и тогда таковое не можетъ состояться. Неполученіе отъ губернатора въ двухънедѣльный срокъ увѣдомленія о несогласіи признается за изъявленіе согласія [1]). 3) Всѣ представленія непосредственнаго начальства о награжденіи должностныхъ лицъ, подчиненныхъ административнымъ губернскимъ мѣстамъ (кромѣ служащихъ въ контрольныхъ палатахъ) и учрежденіямъ восходятъ въ министерства и главныя управленія не иначе, какъ черезъ губернатора [2]). Все это конечно служило къ возвышенію губернатора, какъ органа надзора и сдѣлало его полновластнымъ рѣшителемъ судебъ болѣе мелкаго чиновничества всѣхъ вѣдомствъ. Дольше нѣтъ надобности останавливаться на общей характеристикѣ надзора губернаторовъ, такъ какъ остальныя статьи II тома свода законовъ (274, 279, 290 и др.), говорящія объ этомъ вопросѣ, воспроизводятъ постановленія наказа 1837 года, намъ уже извѣстныя.

Переходя къ надзору надвѣдомственному, мы должны раздѣлить учрежденія, на которыя простирается надзоръ такого рода со стороны губернаторовъ, на двѣ группы, къ 1-й принадлежатъ: казенная палата, управленіе государственными имуществами и акцизное управленіе съ подвѣдомственными имъ мѣстами и лицами; относи-

[1]) Общ. учр. губерн.—ст. 286-я.
[2]) Тамъ-же—ст. 288-я.

тельно должностныхъ лицъ служащихъ въ этихъ учрежденіяхъ губернаторы имѣютъ право болѣе дѣйствительнаго надзора, чѣмъ относительно должностныхъ лицъ II-й группы, къ которой принадлежатъ учрежденія почтово-телеграфныя, сельско-хозяйственныя и проч.

Остановимся сперва на первой группѣ [1]).

Средствами для надзора за принадлежащими къ 1-й группѣ учрежденіями служатъ: 1) ревизіи этихъ учрежденій, какъ при пріемѣ губерніи [2]), такъ и періодическія или внезапныя, 2) жалобы и донесенія частныхъ лицъ и различныхъ установленій, 3) отчетность подлежащихъ надзору учрежденій [3]). Обнаруживъ какія-либо злоупотребленія и безпорядки въ означенныхъ учрежденіяхъ, а также лихоимство и предосудительные поступки служащихъ въ нихъ чиновниковъ, губернаторы немедленно привлекаютъ виновныхъ, посредствомъ губернскаго правленія, къ отвѣтственности, а о тѣхъ лицахъ, коихъ удаленіе отъ должности зависитъ отъ высшаго начальства, представляютъ на усмотрѣніе министерствъ или главныхъ управленій по принадлежности [4]). Въ этомъ правѣ привлекать виновныхъ къ отвѣтственности и заключается одно изъ важнѣйшихъ отличій надзора губернаторовъ за учрежденіями первой группы отъ надзора за учрежденіями второй.

Послѣдствіемъ привлеченія къ отвѣтственности является (конечно въ случаѣ неоправданія) наложеніе наказанія общаго или особеннаго за преступленія и проступки по службѣ [5]). Относительно надзора за учрежденіями II-й группы права губернаторовъ остались тѣже, что и по наказу 1837 года и прибавилось лишь

---

[1]) Общ. учр. губерн. ст. 279, 355 и др.
[2]) Тамъ-же—ст. 381, 383, 385.
[3]) Тамъ-же—ст. 349.
[4]) Тамъ-же—ст. 290-я.
[5]) Уложеніе о наказаніяхъ—ст. 65—69.

указанное право ревизіи по положенію Комитета Министровъ 1866 г.

Вѣдомственный надзоръ осуществляется губернаторомъ за полиціями, земскими начальниками, губернскимъ правленіемъ и прочими подчиненными имъ непосредственно учрежденіями и должностными лицами. Относительно губернскаго правленія пожалуй можетъ возникнуть сомнѣніе, вѣдь часть дѣлъ (судныя дѣла) оно рѣшаетъ по большинству голосовъ и губернаторъ лишь можетъ предсѣдательствовать въ немъ съ такимъ-же голосомъ, какъ и совѣтники, слѣдовательно, какъ будто надзоръ губернатора за правленіемъ совершенно тождественъ надзору за казенной палатой, въ которой также губернаторъ иногда предсѣдательствуетъ. Но дѣло въ томъ, что громадное большинство (фактически $^{9}/_{10}$ или болѣе) составляютъ дѣла административныя, по которымъ губернское правленіе есть простой исполнитель губернаторскихъ приказаній, слѣдовательно относительно этой, преобладающей количественно, стороны дѣятельности губернскаго правленія, можно говорить лишь о вѣдомственномъ надзорѣ. Вполнѣ естественно отнести губернское правленіе къ той группѣ, къ которой оно принадлежитъ преобладающей стороной своей дѣятельности, тѣмъ болѣе, что фактически и относительно судебныхъ дѣлъ губернскія правленія играютъ служебную роль и находятся въ полномъ подчиненіи губернаторамъ. Такимъ образомъ отношенія губернскаго правленія къ губернатору суть отношенія подчиненнаго къ начальнику и слѣдовательно рѣчь можетъ идти лишь о вѣдомственномъ за нимъ надзорѣ губернатора. Что касается средствъ надзора, то къ перечисленнымъ при разборѣ надзора губернатора за учрежденіями первой группы надо прибавить еще личное усмотрѣніе губернатора [1]), относи-

[1]) Порядокъ надзора § 30 занятій особой комиссіи (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Коханова).

тельно-же привлеченія къ отвѣтственности и ея послѣдствій надо прибавить, что на лицъ ему непосредственно подчиненныхъ губернаторъ можетъ налагать лично или чрезъ посредство губернскаго правленія дисциплинарныя взысканія.

Помѣщая въ каждой главѣ надзоръ вѣдомственный и надвѣдомственный рядомъ, я это дѣлалъ для удобства изложенія, такъ какъ между этими двумя видами надзора есть довольно много общаго, (напр. большая часть средствъ надзора), но собственно было-бы правильнѣе вѣдомственный надзоръ помѣстить совмѣстно съ административной дѣятельностью губернаторовъ, которой онъ обусловливается и съ которой постоянно перемѣшивается.

Придавая надзору губернаторовъ большое значеніе и снабжая ихъ поэтому извѣстными полномочіями, законодатель все-таки до сихъ поръ не поставилъ его удовлетворительно. Да врядъ-ли эта задача и выполнима при настоящихъ условіяхъ. Крайняя обремененность губернаторовъ дѣлами и сложность лежащихъ на нихъ обязанностей составляютъ неблагопріятныя условія для развитія надзора за правительственными учрежденіями. Политическая полиція, опека надъ самоуправленіемъ, обширная и большей частью безплодная переписка отнимаютъ у нихъ слишкомъ много времени. Но едва-ли не важнѣе количества—качество лежащихъ на нихъ обязанностей. Предметы вѣдомства столь различны и разнообразны, что трудно, если не невозможно найти человѣка способнаго въ одинаковой степени ихъ обнять. Надзоръ и управленіе постоянно переплетаются въ дѣятельности губернатора, а намъ извѣстно (см. введеніе) какъ несходны ихъ принципы; обремененіе дѣлами ведетъ къ тому, что губернаторы сосредоточиваютъ свое вниманіе лишь на нѣкоторыхъ предметахъ ихъ вѣдомства, именно на тѣхъ, которые въ данную минуту наибольше

интересуютъ м-ство внутреннихъ дѣлъ и игнорируютъ остальные (этимъ въ значительной степени объясняется неудовлетворительность надзора губернаторовъ за правительственными учрежденіями). Одновременное существованіе обязанностей, основанныхъ на совершенно различныхъ принципахъ ведетъ къ тому, что губернаторы усвоивъ твердо одинъ изъ этихъ принциповъ, руководствуются имъ и въ ненадлежащей сферѣ (вотъ одна изъ причинъ эксцессовъ губернаторовъ въ надзорѣ за самоуправленіемъ).

Надзоръ надвѣдомственный, хотя по закону и значительно развился въ теченіи XIX вѣка, но фактически положеніе его крайне неудовлетворительно или правильнѣе сказать, его почти нѣтъ; сенаторскія ревизіи (80-хъ годовъ), показали, что ревизій установленій разныхъ вѣдомствъ на практикѣ не бываетъ и такимъ образомъ губернаторы не пользуются весьма полезнымъ средствомъ надвѣдомственнаго надзора [1]). Происходитъ это какъ уже замѣчено въ значительной степени отъ крайней обремененности губернаторовъ дѣлами, къ тому-же дѣло надзора тормозится рознью между вѣдомствами, отношенія которыхъ къ надзору губернаторовъ крайне недоброжелательны; по словамъ одного губернатора, всякое губернаторское замѣчаніе, касающееся учрежденія ему не подвѣдомственнаго, принимается за неумѣстное вмѣшательство въ чужое дѣло, а донесеніе о безпорядкахъ въ такомъ учрежденіи высшему начальству — за доносъ [2]).

Что касается вѣдомственнаго надзора, то онъ, какъ и надо было того ожидать, представляетъ изъ себя сплошной произволъ. Недостаточность и неудовлетворительность его вполнѣ выяснена сенаторскими реви-

---

[1]) Порядокъ надзора § 30-й занят. особ. комиссіи (подъ предсѣд. ст.-секрет. Коханова) стр. 4-я.

[2]) Гессенъ—Губернаторъ какъ органъ надзора.

зіями, надзоръ этотъ настолько плохъ, что сенаторамъ при ревизіи каждой губерніи приходилось десятками предавать суду должностныхъ лицъ подчиненныхъ губернатору (въ одной губерніи число преданныхъ суду было болѣе пятидесяти). Особенно-же плохъ надзоръ за уѣздной полиціей. Дѣйствія ея губернаторы могутъ провѣрять лично лишь при объѣздѣ губерніи, т. е. крайне поверхностно, но въ дѣйствительности они и этого часто не дѣлаютъ. Сенаторскія ревизіи показали, что ревизій уѣздныхъ полицій не бываетъ по пять и болѣе лѣтъ. Другое-же средство надзора, жалобы не восполняютъ недостатковъ личнаго наблюденія губернатора. По словамъ одного изъ ревизовавшихъ губерніи сенаторовъ (Шамшина) они подаются на чиновниковъ полиціи рѣже, нежели на чиновниковъ другихъ вѣдомствъ. Это легко объясняется тою общею зависимостью, въ которой каждый находится отъ полиціи. Жалобы на полицію заявляются обыкновенно такими лицами, общественное положеніе которыхъ вполнѣ ихъ ограждаетъ отъ притязательныхъ со стороны полиціи дѣйствій. Жалобы подобнаго рода имѣютъ столь существенное для полиціи значеніе, что обусловливаютъ снисходительный, во многихъ случаяхъ даже услужливый съ ея стороны образъ дѣйствій относительно такого рода лицъ, поэтому онѣ не только не полезны, но даже вредны; отъ остальныхъ-же жалобъ полиція ограждается своимъ собственнымъ вліятельнымъ положеніемъ [1]). Губернскія правленія отличаются небрежностью и необычайной медленностью дѣлопроизводства. Случаи небрежности доходили до того (напр. въ Кіевскомъ губернскомъ правленіи), что утрачивались рапорты Сенату, послѣ того, какъ они были уже занесены въ соотвѣтственныя книги. Констатированы

---

[1]) Записка сенатора Шамшина по вопросамъ особаго наставленія ревизующимъ сенаторамъ—стр. 17.

были также многочисленные случаи злоумышленной утраты дѣлъ. Изложеніе, хотя десятой части, обнаруженныхъ сенаторами (при ревизіи девяти губерній) въ 1880 году типичныхъ злоупотребленій и безпорядковъ, указывающихъ на плохое состояніе вѣдомственнаго надзора, заняло-бы много страницъ и поэтому я приведу на выдержку лишь нѣсколько примѣровъ.

18-го августа 1879 года губернаторъ предписалъ Кіевскому полицмейстеру доставить, не позже *двухъ недѣль* свѣдѣнія о находящихся въ Кіевѣ ссудныхъ кассахъ; отвѣта отъ полицмейстера не послѣдовало. Черезъ три съ половиною мѣсяца послано подтвержденіе и запросъ полицмейстеру, почему тотъ не прислалъ требуемыхъ свѣдѣній; отвѣта снова не послѣдовало. Черезъ восемь мѣсяцевъ послѣ этого (въ іюлѣ 1880 г.) опять послано подтвержденіе и опять осталось безъ отвѣта. Въ ноябрѣ 1879 г. было предписано Черкасскому полицейскому управленію привести въ исполненіе приговоръ палаты о заключеніи въ тюрьму нѣкоего Г. Въ отвѣтъ на это полицейское управленіе донесло, что Г. не можетъ быть взятъ подъ стражу по болѣзни и представило въ удостовѣреніе ея медицинское свидѣтельство, которое было передано во врачебное отдѣленіе, опредѣлившее, что описанная болѣзнь не препятствуетъ заключенію Г. въ тюрьму. Тогда полицейскому управленію снова было предписано привести приговоръ въ исполненіе и отъ него снова послѣдовало донесеніе, что Г. не можетъ быть заключенъ въ виду общей слабости, въ удостовѣреніе чего было представлено свидѣтельство врача, которое было опять передано врачебному отдѣленію на разсмотрѣніе и то опять нашло, что описанная слабость не можетъ препятствовать заключенію Г. въ тюрьму. Послѣ этого полицейскому управленію еще разъ было послано предписаніе объ исполненіи приговора и по прошествіи нѣсколькихъ мѣсяцевъ, ко вре-

мени сенаторской ревизіи, не было еще получено отъ него донесенія объ исполненіи предписанія [1]). Ревизовавшие сенаторы единогласно заявляютъ, что въ случаѣ злоупотребленій и упущеній, когда по закону является необходимость привлечь виновныхъ къ отвѣтственности, губернаторы всегда бываютъ крайне снисходительны и стараются избѣжать преданія суду, особенно полицейскихъ чиновъ. Такое явленіе объясняется въ значительной степени тѣмъ, что губернаторы не желаютъ обнаруживать безпорядковъ и злоупотребленій, совершаемыхъ ихъ подчиненными и этимъ указать на слабость своего надзора и на ошибочность выбора ими назначенныхъ лицъ. Губернаторы предпочитаютъ налагать дисциплинарныя взысканія даже и тогда, когда законъ требуетъ преданія суду, причемъ принимаютъ иногда такія мало полезныя мѣры, какъ переводы нерадивыхъ и провинившихся чиновниковъ полиціи на равную должность, несмотря на неблаговидность ихъ проступковъ, при этомъ бываютъ случаи, что неоднократно переводившійся чиновникъ попадаетъ на то же мѣсто, откуда былъ переведенъ первый разъ [2]). А еще чаще губернаторы оставляютъ виновныхъ безо всякаго взысканія [3]) и не стѣсняются даже вошедшими въ законную силу постановленіями губернскихъ правленій, такъ напр. было по дѣлу о становомъ приставѣ Г. (ревизія Кіевской и Черниговской губерній), обвинявшемся въ оскорбленіи дворянки, которое заключалосъ въ томъ, что онъ пригласилъ ее въ становую квартиру и насильно подвергъ освидѣтельствованію, чтобы опредѣлить не заражена-ли она сифилисомъ, на каковое освидѣтельствованіе не

[1]) Ревизія сенатора Половцова.

[2]) Записка сенатора Шамшина по вопросамъ особ. наставл. ревизующимъ сенаторамъ—стр. 17—18.

[3]) Обозрѣніе дѣлопроизводства Черниговскаго губерн. управленія сенаторомъ Половцовымъ.

имѣлъ никакого права, дворянка же, вернувшись домой, покусилась на самоубійство. За такое преступное дѣяніе, по должности, губернское правленіе опредѣлило предать Г. суду, удаливъ до окончанія дѣла отъ занимаемой имъ должности. Затѣмъ, губернскимъ правленіемъ было сдѣлано соотвѣтствующее распоряженіе о приведеніи постановленія въ исполненіе, но губернаторъ приказалъ оставить пристава по прежнему на своемъ мѣстѣ.

Для характеристики надзора губернаторовъ за губернскими правленіями любопытна необычайная медленность дѣлопроизводства въ этихъ послѣднихъ. Такъ, при производствѣ ревизіи въ одномъ изъ нихъ, въ 1880 году оказалось, что три дѣла начаты въ 1854 г., три въ 1856, три въ 1859 г. и т. д., вообще, ранѣе 1870 года было начато сто шестьдесятъ одно дѣло. По дѣлу объ арендованіи евреями помѣщичьихъ земель 30 октября 1867 г. Каневское полицейское управленіе донесло губернскому правленію, что, несмотря на воспрещеніе евреямъ владѣть землею въ западномъ краѣ, въ Каневскомъ уѣздѣ помѣщики отдаютъ свои имѣнія въ аренду евреямъ и просило губернское правленіе разрѣшить вопросъ о томъ, слѣдуетъ-ли допускать подобную аренду и не надо ли признать недѣйствительными заключенные евреями съ собственниками земли контракты? Это представленіе полицейскаго управленія, не смотря на возбужденный въ немъ вопросъ, осталось безъ всякаго движенія до 1878 г., когда губернское правленіе, указомъ предписало полицейскому управленію доставить объясненіе о томъ, требуетъ ли упомянутое представленіе его въ настоящее время разрѣшенія? На этотъ указъ не послѣдовало со стороны полиціи никакого отвѣта и весьма важный для края вопросъ остается неразрѣшеннымъ 13 лѣтъ. Въ силу всего вышеизложеннаго о фактическомъ состояніи вѣдомственнаго надзора губернаторовъ создается убѣжденіе въ

полной безнаказанности полиціи и „это убѣжденіе проникло во всѣ сферы мѣстнаго населенія до такой степени, что даже крупные помѣщики и вообще лица съ извѣстной независимостью положенія платятъ исправникамъ и становымъ опредѣленныя суммы, предпочитая эту опредѣленность отношеній случайностямъ непредвидѣнныхъ требованій“ [1]).

Покончивъ съ изложеніемъ общихъ чертъ, какъ юридическаго, такъ и фактическаго положенія надзора губернаторовъ, мнѣ хочется высказать еще одно соображеніе относительно надвѣдомственнаго надзора, изучая который мы наталкиваемся на весьма любопытное явленіе: законъ все болѣе и болѣе развиваетъ въ этомъ отношеніи права губернаторовъ, дѣйствительность-же показываетъ, что надвѣдомственнаго надзора почти нѣтъ. Можетъ быть губернаторъ имѣетъ недостаточно полномочій и нужно усилить въ этомъ отношеніи его власть; но не выйдетъ-ли и съ новыми полномочіями то, что уже вышло со старыми, т. е. можетъ быть опять дѣйствительность не оправдаетъ ожиданій законодателя. Не слѣдуетъ ли освободить губернатора и по закону отъ функціи надвѣдомственнаго надзора, какъ въ дѣйствительности это уже сдѣлала жизнь? Факты намъ говорятъ только одно—какъ надзоръ за самоуправленіемъ характеризуется наклонностью губернаторовъ къ превышенію власти, такъ надзоръ за правительственными учрежденіями есть примѣръ постояннаго бездѣйствія власти. И тамъ и тутъ необходима коренная реформа, первымъ шагомъ которой должно быть отдѣленіе функціи надзора отъ функціи управленія. Какую изъ этихъ функцій оставить за губернаторомъ—это вопросъ политики; съ точки зрѣнія права нѣтъ препятствія къ тому или другому рѣшенію.

---

[1]) Матеріалы касающіеся положенія и дѣятельн. полиціи—сенатора Половцова.

Надо только замѣтить, что *нынѣшніе* (современные намъ) *губернаторы* и послѣ ихъ освобожденія отъ функціи управленія ни въ какомъ случаѣ не обратятся въ удовлетворительный органъ надзора: 1) потому, что они въ большинствѣ случаевъ не имѣютъ подходящей подготовки (юридической), 2) потому, что они вполнѣ прониклись *принципами управленія* и если такъ можно выразиться — административно-полицейскимъ духомъ.

III. Административная и судебная дѣятельность губернаторовъ.

Въ 60-хъ годахъ XIX в. административная и судебная дѣятельность губернаторовъ сократилась, главнымъ образомъ, благодаря реформамъ: 1) земской и городской и 2) судебной. Первыя реформы привели къ уменьшенію полицейской дѣятельности губернаторовъ и особенно по полиціи благосостоянія, которая сдѣлалась одной изъ главнѣйшихъ сторонъ дѣятельности земскаго и городского самоуправленія. Судебная-же реформа свела судебную дѣятельность губернаторовъ почти на нѣтъ. Въ 1875 году уничтоженъ былъ государственный земскій сборъ и въ связи съ этимъ уменьшилась финансовая дѣятельность губернаторовъ. Но вскорѣ же началось обратное движеніе законодательства—административная и судебная дѣятельность губернаторовъ начинаетъ рости, достаточно напомнить законъ 1889 г. о земскихъ начальникахъ, сдѣлавшій губернатора предсѣдателемъ кассаціоннаго суда, законъ объ изъятіи изъ вѣдѣнія земства народнаго продовольствія и др. Но тѣмъ не менѣе объемъ административной и судебной дѣятельности губернаторовъ въ настоящее время меньше, чѣмъ въ до реформъ 60-хъ годовъ [1]).

[1]) Въ виду чего я и не раздѣляю настоящее отдѣленіе моей работы на рубрики (дѣятельность финансовая, военная, полицейская и судебная) а помѣщаю подъ однимъ заглавіемъ.

Если въ прошломъ періодѣ мы указывали на то, что финансовая и военная дѣятельность потеряли прежнее значеніе (которое онѣ имѣли въ 1-мъ періодѣ), то въ настоящее время значеніе этихъ сторонъ дѣятельности губернатора стало еще меньше. Полицейской дѣятельности теперь не только юридически, но и фактически, принадлежитъ преобладающее значеніе (конечно изъ родовъ дѣятельности административной), поэтому мы и начнемъ съ нея.

Въ связи съ другими мѣрами по усиленію власти губернаторовъ въ 1876 году имъ было дано весьма важное право изданія обязательныхъ для жителей постановленій, въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, безопасности и порядкѣ [1]). За неисполненіе этихъ постановленій виновные подлежатъ отвѣтственности по ст. 29 Устава о наказаніяхъ налагаемыхъ мировыми судьями (штрафъ до пятидесяти рублей). Черезъ пять лѣтъ послѣ этого было издано другое законоположеніе, еще болѣе послужившее къ увеличенію значенія губернаторовъ — я говорю о положеніи объ усиленной и чрезвычайной охранѣ 1881 года, которое было вызвано, главнымъ образомъ, событіемъ 1 марта и должно было содѣйствовать обезпеченію государственной безопасности.

Губернаторы мѣстности объявленной въ положеніи усиленной охраны имѣютъ право: 1) воспрещать всякія собранія (даже частныя), 2) закрывать торговыя и промышленныя заведенія, 3) воспрещать отдѣльнымъ лицамъ пребываніе въ данной губерніи, 4) требовать, чтобы *всѣ* лица, признанныя губернаторомъ неблагонадежными, были удалены отъ должности, 5) арестовать подозрѣваемыхъ лицъ на срокъ до одного мѣсяца; кромѣ того

---

[1]) Губернск. управл., §§ 21—29 занят. особ. комис. (подъ предсѣдательствомъ ст.-секрет. Коханова) и Истор. обзоръ дѣят. комитетовъ томъ III, ч. I стр. 144.

очень повышается наказаніе за неисполненіе обязательныхъ постановленій губернаторовъ, вмѣсто штрафа до 50-ти рублей, штрафъ до 500 рублей или арестъ до 3-хъ мѣсяцевъ и, что особенно важно, дѣла объ этихъ нарушеніяхъ разрѣшаются административнымъ порядкомъ.

При введеніи положенія о чрезвычайной охранѣ создается особая должность главноначальствующаго (если нѣтъ генералъ-губернатора), которому и подчиняется губернаторъ, власть же этого послѣдняго не увеличивается по сравненію съ положеніемъ усиленной охраны; хотя по духу положенія 1881 года оно должно примѣняться въ исключительныхъ случаяхъ, къ мѣстностямъ, состояніе которыхъ заставляетъ опасаться нарушенія общественнаго порядка и спокойствія, но въ дѣйствительности много городовъ и губерній постоянно живутъ подъ дѣйствіемъ этого исключительнаго закона (напр. обѣ столицы, большіе города и проч.) дающаго огромную власть губернаторамъ и лишающаго гражданъ даже элементарныхъ правъ.

Для той-же цѣли, какъ и указанныя нами положенія — для обезпеченія государственной безопасности губернаторамъ было дано право закрывать своею властью собранія разныхъ обществъ, клубовъ и артелей, въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку и общественной безопасности.

Для возстановленія порядка и безопасности губернаторы имѣютъ право призывать войска въ помощь чинамъ полиціи и прибѣгать къ другимъ чрезвычайнымъ мѣрамъ. По этому поводу возникъ еще въ 80-хъ годахъ любопытный вопросъ—о примѣненіи въ такихъ случаяхъ тѣлеснаго наказанія. Въ 1883 году въ отчетѣ объ управленіи губерніей Полтавскій губернаторъ предлагалъ допустить при усмиреніи народныхъ волненій тѣлесное наказаніе по устотрѣнію губернатора. На отчетѣ послѣдовала Высочайшая отмѣтка: *представить соображенія*. М-ръ внутр. дѣлъ объяснилъ, „что въ законѣ не пере-

числены всѣ мѣры, къ которымъ можетъ прибѣгать мѣстная администрація при подавленіи безпорядковъ, въ виду очевидной невозможности предусмотрѣть всѣ мѣры, примѣненіе которыхъ вызывается свойствомъ каждаго отдѣльнаго случая. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ не устанавливаетъ уголовной отвѣтственности администраціи за примѣненіе чрезвычайныхъ мѣръ въ исключительныхъ обстоятельствахъ. Поэтому м-ръ (графъ Д. А. Толстой) признавалъ, что при извѣстныхъ условіяхъ времени, мѣста, характера волнующагося населенія и самаго волненія *тѣлесное наказаніе можетъ оказаться единственною цѣлесообразною мѣрою*. Затѣмъ, хотя этотъ видъ наказанія исключенъ изъ системы уголовныхъ и исправительныхъ наказаній, но примѣненіе его въ исключительныхъ случаяхъ не можетъ почитаться мѣрою, выходящей изъ предѣловъ полномочій, данныхъ администраціи закономъ". Въ виду всего этого м-ръ не находилъ нужнымъ измѣнять законъ, но считалъ полезнымъ разъяснить губернаторамъ циркуляромъ, что „примѣненіе тѣлеснаго наказанія къ лицамъ, по закону отъ него не изъятымъ, не изъемлется изъ числа тѣхъ чрезвычайныхъ мѣръ, кои на основаніи ст. 542, т. II, ч. I Св. зак. губернаторы въ правѣ принимать въ случаяхъ клонящихся къ явному нарушенію государственнаго порядка и общественной безопасности". Соображенія м-ра были приняты комитетомъ м-ровъ и утверждены государемъ и соотвѣтственный циркуляръ въ 1885 году разосланъ губернаторамъ [1]).

Это толкованіе существующихъ законовъ не утратило своей силы и до нашихъ дней [2])—лишь примѣненіе его къ дѣйствительности нѣсколько измѣнило свой характеръ,—губернаторы и другіе чины админи-

[1]) Истор. обз. дѣят. комит. м-ровъ томъ IV, часть I, стр, 123—124.

[2]) Въ циркулярѣ 1901 года м-ръ вн. дѣлъ признаетъ полезной и желательной мѣрой при усмиреніи безпорядковъ вызовъ кавалеріи не исключительно въ цѣляхъ употребленія оружія.

страціи широко пользуются вызовомъ кавалеріи для пресѣченія и усмирѣнія безпорядковъ безъ помощи оружія, что въ сущности сводится къ массовому тѣлесному наказанію.

Губернаторамъ же поручается высшее наблюденіе за лицами, отданными подъ надзоръ полиціи, при чемъ особенно подробно развиты ихъ обязанности по отношенію къ лицамъ, отданнымъ подъ надзоръ полиціи особымъ совѣщаніемъ при Мин-ствѣ Вн. Дѣлъ, и имъ даже предоставлено подвергать этихъ лицъ аресту до 7 дней.

Губернаторы какъ и прежде должны заботиться объ обезпеченіи личной безопасности, о предупрежденіи всего, что можетъ быть причиною появленія или распространенія заразительныхъ болѣзней и о доставленіи всѣмъ безпомощнымъ и страждущимъ надлежащаго призрѣнія и вспомоществованія [1]). Въ случаѣ подачи просьбы родными слабоумныхъ и умалишенныхъ о наложеніи опеки на имущество этихъ послѣднихъ, а также когда по полученнымъ свѣдѣніямъ губернаторы узнаютъ, что лица эти опасны въ общежитіи или не могутъ управлять имѣніемъ, они для освидѣтельствованія слабоумныхъ и умалишенныхъ составляютъ особое усиленное присутствіе губернскаго правленія подъ своимъ предсѣдательствомъ. Губернаторы собираютъ весьма много различныхъ свѣдѣній о личности, при чемъ въ этомъ дѣлѣ играютъ, главнымъ образомъ, роль чисто канцелярской, передаточной инстанціи,—получая тѣ или иныя свѣдѣнія отъ подчиненныхъ имъ органовъ полиціи и передавая ихъ по принадлежности. Губернаторы черезъ свои канцеляріи выдаютъ заграничные паспорта. Затѣмъ на нихъ лежитъ рядъ обязанностей по борьбѣ съ пожарами, наблюденію за тюрьмами и за разыгрываніемъ лотерей, которыя

[1]) Губернск. управл., §§ 21—29 занятій особ. комисс. и общ. учр. губерн.—т. II, Св. Зак.

почти не измѣнились за послѣднія шестьдесятъ лѣтъ; статьи о нихъ говорящія представляютъ изъ себя сколокъ съ соотвѣтственныхъ параграфовъ наказа 1837 г. и другихъ законоположеній дореформеннаго времени. Губернаторамъ по прежнему принадлежитъ право разрѣшать открытіе типографій, литографій, книжныхъ магазиновъ, библіотекъ и читаленъ, а также надзоръ за ихъ дѣятельностью. Само собою разумѣется, что это правило обусловливается заботами правительства о политической благонадежности ихъ владѣльцевъ, но губернаторы пытались толковать законъ шире его настоящаго смысла, такъ напр. одинъ изъ нихъ отказалъ въ разрѣшеніи открыть типографію въ мѣстечкѣ по той причинѣ, что тамъ нѣтъ подходящаго для надзора за нею лица. Сенатъ призналъ дѣйствіе губернатора незаконнымъ и указалъ на неблагонадежность какъ на единственно-возможную причину отказа въ просьбахъ такого рода [1]. Но и при подобномъ ограниченіи остается болѣе чѣмъ широкое поле для произвола губернаторовъ. Во первыхъ потому, что понятіе неблагонадежности абсолютно неопредѣленно—все зависитъ отъ точки зрѣнія губернатора и во-вторыхъ потому, что право неразрѣшить по неблагонадежности — есть абсолютное (дискреціонное), которое *по существу* не можетъ быть обжаловано.

Къ слову надо замѣтить, что вообще губернаторы какъ въ сферѣ политической полиціи такъ и въ другихъ сферахъ дѣятельности имѣютъ много правъ подобнаго рода (дискреціонныхъ—напр. право неутвержденія должностныхъ лицъ самоуправляющихся общественныхъ группъ), что не можетъ не отзываться крайне вредно на ихъ дѣятельности, давая ей крайне часто произвольный характеръ.

Иногда участіе губернаторовъ требуется для охраненія силы дѣйствія различныхъ уставовъ казеннаго упра-

---

[1]) «Вѣстникъ Права» 1904 г.—Административная хроника.

вленія. Что касается содѣйствія, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, православному духовенству, наблюденія за исполненіемъ населеніемъ церковныхъ обрядовъ и охраненія народной нравственности, то по этимъ вопросамъ сохранились постановленія нами уже разсмотрѣнныя въ предыдущей главѣ. Весьма часто послѣднія обязанности остаются на бумагѣ. Но бывали губернаторы пытавшіеся во исполненіе буквы архаическаго закона вторгнуться въ сокровеннѣйшую область религіи, строго требуя напр., даже отъ лицъ прямо имъ по службѣ не подчиненныхъ, представленія исповѣдальныхъ вѣдомостей, въ доказательство исполненія христіанской обязанности говѣнія.

По народному просвѣщенію на губернаторахъ лежитъ попеченіе о преуспѣяніи женскихъ учебныхъ заведеній вѣдомства Императрицы Маріи, съ обязанностью посѣщать эти заведенія сколь возможно часто и доводить до свѣдѣнія главноуправляющаго о всѣхъ замѣченныхъ безпорядкахъ. Губернаторы состоятъ почетными попечителями всѣхъ находящихся въ губерніи женскихъ гимназій и прогимназій Министерства Народнаго Просвѣщенія и имѣютъ право дѣлать указанія попечительнымъ совѣтамъ этихъ заведеній и сообщать, что найдутъ нужнымъ, попечителю учебнаго округа и Министру Народнаго Просвѣщенія; лишь по соглашеніи съ губернаторами попечители учебныхъ округовъ разрѣшаютъ открытіе ремесленныхъ и техническихъ училищъ. Законъ 1900 года вернулъ губернаторамъ, принадлежавшія имъ въ дореформенное время обязанности по народному продовольствію, уменьшивъ такимъ образомъ функціи земства. На губернаторовъ въ силу названнаго закона возглагается главное попеченіе о продовольствіи въ подвѣдомственныхъ имъ губерніяхъ, своевременное и цѣлесообразное принятіе нужныхъ мѣръ и общее руководство и наблюденіе за точнымъ исполненіемъ разными подчиненными имъ должностными лицами (напр. земскими начальниками) лежащихъ на нихъ по этому предмету обязанностей. Кромѣ

того за губернаторами осталось принятіе общихъ мѣръ, состоящихъ въ надзорѣ за свободной и безпрепятственной торговлей съѣстными припасами, въ устраненіи непомѣрнаго возвышенія цѣнъ и проч. По содѣйствію промышленности и торговлѣ губернаторамъ принадлежитъ покровительство общеполезнымъ предпріятіямъ и распространеніе всякаго рода промышленности и торговли; кромѣ того отъ губернаторовъ зависитъ разрѣшеніе открытія такихъ фабрикъ, заводовъ и промышленныхъ заведеній, которыя представляютъ опасность въ пожарномъ или гигіеническомъ отношеніи [1]). Кромѣ того на нихъ лежитъ (съ недавняго времени) весьма существенная обязанность—руководить дѣйствіями фабричнаго и горнаго надзора по наблюденію за порядкомъ и благоустройствомъ фабрикъ, заводовъ, промысловъ и проч. При настоящемъ обостреніи рабочаго вопроса роль губернаторовъ становится здѣсь особенно важной. Равномѣрныя заботы о поддержаніи порядка и объ имущественномъ благополучіи рабочихъ массъ, т. е. о безопасности и благосостояніи въ связи съ тактичнымъ, доброжелательнымъ къ обществу образомъ дѣйствій губернатора могутъ если и не избавить губернію отъ кризиса, то во всякомъ случаѣ уменьшить его остроту и предупредить наступленіе наиболѣе тяжелыхъ изъ его послѣдствій.

Что касается фактическаго положенія полицейской дѣятельности губернаторовъ, то въ общемъ, по даннымъ сенаторскихъ ревизій она крайне неудовлетворительна. Заботъ о народномъ благосостояніи почти нѣтъ, да и врядъ-ли онѣ могутъ имѣть особенно существенное значеніе, такъ какъ для дѣятельности этого рода у губернаторовъ часто оказывается недостаточно средствъ; все

---

[1]) Кромѣ всего этого на губернаторахъ лежатъ еще нѣкоторыя обязанности, такъ напр. они принимаютъ пожертвованія въ пользу казны и обществ. учр., разрѣшаютъ нѣкоторыя дѣла по причисленію въ окладъ податн. состоянія и пр.

вниманіе губернаторовъ, въ ихъ полицейской дѣятельности, сосредоточено на полиціи безопасности, но и тутъ далеко не на всѣхъ ея отдѣлахъ, а главнымъ образомъ на охраненіи безопасности государственной и въ частности на такъ называемой политической полиціи. Дѣятельность эта все развивается и развивается, какъ по закону такъ и въ дѣйствительности. На почвѣ ея совершаются многочисленныя нарушенія закона и не меньшее количество несправедливостей [1]). Все это возстановляетъ мѣстное населеніе, особенно руководящіе его классы противъ губернаторовъ, даетъ несимпатичный характеръ ихъ дѣятельности, содѣйствуетъ усиленію борьбы между правительственнымъ и общественнымъ элементомъ и понижаетъ расположеніе къ центральному правительству.

Финансовая дѣятельность губернаторовъ очень невелика, къ ней принадлежатъ: 1) утвержденіе постановленій казенныхъ палатъ о торгахъ на подряды, поставки или на иныя обязательства по казеннымъ предпріятіямъ на сумму отъ 5 до 10 тысячъ рублей, 2) предсѣдательствованіе въ особомъ присутствіи для производства торговъ на отдаваемыя въ оброкъ или отчуждаемыя казенныя имущества и въ казенной палатѣ при производствѣ торговъ не по вѣдомству Министерства Финансовъ, 3) наблюденіе за поступленіемъ государственныхъ и мѣстныхъ сборовъ и за исполненіемъ натуральныхъ повинностей, 4) утвержденіе цѣнъ, назначенныхъ мѣстами и лицами дѣйствующими по порученію Министерствъ и главныхъ управленій, 5) охраненіе казенныхъ лѣсовъ отъ истребленія и утвержденіе таксъ цѣнамъ на продажу лѣса. Изо всѣхъ этихъ обязанностей законъ, какъ то бывало и прежде, обращаетъ особенное вниманіе губернаторовъ на сборъ налоговъ, они должны заботиться, чтобы недоимокъ не было и въ случаѣ, если бы таковыя

[1]) См. напр. Указъ I деп. Сената 16 сентября 1904 г. № 8350.

появились, принимать энергичныя мѣры къ ихъ взысканію; вообще сборъ нѣкоторыхъ доходовъ и до настоящаго времени составляетъ одну изъ важныхъ обязанностей губернаторовъ, не только по закону, но и въ дѣйствительности.

Военная дѣятельность губернаторовъ сводится къ содѣйствію комплектованію арміи,—губернаторы предсѣдательствуютъ въ губернскихъ по воинской повинности присутствіяхъ и утверждаютъ предположенія о призывныхъ участкахъ, составляемыя земскими собраніями или городскими думами а иногда и по квартирному довольствію арміи. Объемъ судебной дѣятельности губернаторовъ больше нежели военной, особенно послѣ закона 1889 года. Губернаторы засѣдаютъ въ особыхъ присутствіяхъ судебныхъ палатъ для разрѣшенія пререканій между правительственными и судебными установленіями и для разсмотрѣнія дѣлъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, занимающихъ должности отъ VII до V класса включительно, предсѣдательствуютъ съ 1889 г. въ губернскихъ присутствіяхъ, представляющихъ изъ себя кассаціонные суды для дѣлъ, рѣшаемыхъ земскими начальниками, городскими судьями и уѣздными съѣздами, предсѣдательствуютъ въ губернскомъ правленіи и слѣдовательно участвуютъ иногда въ рѣшеніи судебныхъ дѣлъ. Кромѣ того губернаторы просматриваютъ списки лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ мировые судьи и присяжные засѣдатели. Съ прошлаго—1904 г. прибавилась у губернаторовъ новая обязанность, принадлежащая столько же къ судебной ихъ дѣятельности, сколькс и къ области политической полиціи,—они предсѣдательствуютъ въ особомъ совѣщаніи составленномъ изъ начальника жандармскаго управленія и прокурора окружного суда и вѣдающемъ направленіе дознаній по государственнымъ преступленіямъ. Совѣщаніе можетъ

прекратить дѣло или направить его для дальнѣйшаго движенія. Рѣшенія постановляются по большинству голосовъ, и слѣдовательно при весьма возможномъ разногласіи между чиномъ судебнаго вѣдомства (прокуроромъ) и органомъ политической полиціи (нач. жандарм. управл.) рѣшающее значеніе пріобрѣтаетъ голосъ губернатора.

Изъ даннаго нами бѣглаго обзора административной и судебной дѣятельности губернаторовъ ясно видно, что послѣдніе годы эти функціи все растутъ и растутъ. Дурно-ли это или хорошо—другой вопросъ, но фактъ несомнѣненъ, поэтому ошибаются тѣ публицисты, которые хотятъ видѣть въ движеніи нашего законодательства, относительно губернаторовъ, ясное стремленіе обратить ихъ исключительно въ органъ надзора. Такое движеніе существовало въ 60-хъ годахъ, но вскорѣ же началось обратное теченіе, коему законодатель настойчиво слѣдуетъ и понынѣ.

ОТДѢЛЪ II.

Надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ.

Въ общемъ юридическое положеніе надзора за дѣятельностью губернаторовъ очень мало измѣнилось по сравненію съ концомъ прошлаго періода. Это даетъ мнѣ возможность быть краткимъ.

Сенатъ и до сихъ поръ есть учрежденіе, охраняющее законы и надзирающее за дѣйствіями разныхъ установленій въ области управленія и суда, значеніе его опредѣляется словами, взятыми изъ указа 1802 года: „Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты

отъ сей зависимости" [1]). До второй половины царствованія Императора Александра II Сенатъ дѣлился на двѣнадцать департаментовъ, изъ которыхъ часть была въ Москвѣ и Варшавѣ, но постепенно внѣ—Петербургскіе департаменты были уничтожены. Въ настоящее время, какъ и съ давнихъ уже поръ Сенатъ не представляетъ изъ себя единаго цѣлаго, а есть лишь совокупность нѣсколькихъ совершенно обособленныхъ коллегій, онъ раздѣляется теперь на шесть департаментовъ, изъ которыхъ, для разсматриваемаго мною вопроса, имѣютъ значеніе 1-й и отчасти 2-й [2]). Послѣднему принадлежитъ надзоръ за губернаторами, по скольку они являются органами надзора и опеки крестьянскаго самоуправленія, надзоръ-же за большей частью остальныхъ сторонъ дѣятельности губернаторовъ принадлежитъ 1-му департаменту. Кромѣ того составляются въ Сенатѣ разныя присутствія, не имѣющія особаго значенія для дѣла надзора за дѣятельностью губернаторовъ. Департаменты 1-й, 2-й и герольдіи, составляютъ 1-е общее собраніе Сената, въ которое при нѣкоторыхъ условіяхъ (напр. при несоставленіи необходимаго большинства голосовъ, при несогласіи оберъ-прокурора) переходятъ на окончательное разрѣшеніе дѣла начатыя въ департаментахъ. Въ настоящее время Сенатъ (я говорю о 1 и 2 департаментахъ и о I общемъ собраніи) не представляетъ изъ себя удовлетворительнаго органа надзора за губернаторами,— причины этого заключаются какъ въ его организаціи, такъ и въ порядкѣ производства дѣлъ (въ процессѣ).

Одинъ изъ важныхъ дефектовъ организаціи—неудовлетворительное комплектованіе. На отвѣтственнѣйшую роль административныхъ судей, должно назначать

[1]) Въ послѣднемъ изданіи учрежденія сената (1892 г.) говорится не о «мѣстахъ» «особеннымъ закономъ изъятыхъ», а о «высшихъ государственныхъ установленіяхъ», по вполнѣ убѣдительному толкованію проф. Коркунова, эта произвольная, кодификаціоннымъ порядкомъ внесенная, перемѣна совершенно неправильна.

[2]) Учрежд. Сената—ст. 19—20.

лицъ и съ административной и съ юридической подготовкой, въ дѣйствительности-же сенаторы интересующихъ насъ коллегій (главнымъ образомъ дѣйствующихъ въ качествѣ органовъ административной юстиціи) рѣдко соединяютъ въ себѣ эти необходимѣйшія качества. Тутъ такъ-же какъ и при назначеніи губернаторовъ замѣчается отсутствіе установившагося порядка, что не можетъ не отражаться крайне вредно на дѣлѣ. Недостаточный опытъ сенаторовъ въ дѣлахъ подлежащихъ ихъ разсмотрѣнію и неудовлетворительная научная подготовка усиливаютъ ихъ зависимость отъ канцеляріи, которой и безъ того законъ даетъ слишкомъ большое значеніе.

Другой не менѣе, если не болѣе существенный недостатокъ организаціи Сената — его зависимость отъ оберъ-прокуратуры и особенно отъ М-ра Юстиціи, которому законъ далъ возможность тормозить а иногда и парализовать дѣятельность Сената, а дѣйствительность оставила за собою далеко позади букву закона. Вліяніе М-ра Юстиціи простирается не только на ходъ дѣлъ но и на личный составъ Сената, что объясняется главнымъ образомъ удаленіемъ послѣдняго отъ особы Монарха. Между Государемъ Императоромъ и Сенатомъ постоянно стоитъ М-ръ Юстиціи съ подчиненной ему оберъ-прокуратурой,—это унижаетъ Сенатъ и фактически ставитъ нерѣдко сенаторовъ въ зависимость отъ Министра. Правда, сенаторы несмѣняемы, что представляется существенною гарантіей ихъ независимости, но это еще не все, гарантія оказывается недостаточной, когда имѣются другія, косвенныя средства воздѣйствія.

Итакъ—недостаточная подготовка и отсутствіе полной независимости дѣйствій, — вотъ черты, которыми характеризуются сенатскія коллегіи призванныя осуществлять надзоръ за провинціей и въ частности за дѣятельностью губернаторовъ. Въ другихъ цивилизованныхъ государствахъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ дѣло обстоитъ гораздо лучше. По своимъ отрицательнымъ

свойствамъ наиболѣе приближается къ интересующимъ насъ сенатскимъ коллегіямъ лишь французскій государственный совѣтъ, но и тотъ комплектуется удовлетворительнѣе, такъ какъ половина его членовъ [1]) обязательно (въ силу закона) назначается изъ maitres des requêtes (такъ называются состоящіе при государственномъ совѣтѣ, чиновники главное назначеніе которыхъ подготовлять для него дѣла), обладающихъ въ большинствѣ случаевъ юридическимъ образованіемъ и извѣстною практической подготовкой.

Несомнѣнно организація Сената (я говорю все время объ упомянутыхъ выше 1 и 2 департ. и I общемъ собраніи) требуетъ немедленной и радикальной реформы.

Но не лучше организаціи дѣло обстоитъ съ процессомъ. По своей архаичности онъ напоминаетъ порядокъ производства дѣлъ духовныхъ консисторій.

Процессъ Сената неудовлетворяетъ ни одному изъ требуемыхъ современной наукой условій, какъ то устности, гласности, состязательности сторонъ и проч. Не такъ давно еще (до 1869 года) дѣла рѣшались даже единогласіемъ, т. е. порядкомъ совершенно не соотвѣтствующимъ современному индивидуализму и представляющимъ изъ себя пережитокъ идей далекой старины. Въ настоящее время дѣла по надзору за дѣятельностью губернаторовъ рѣшаются большинствомъ голосовъ—простымъ или двухъ третей, конечно это представляется упрощеніемъ, но такимъ ничтожнымъ, что на немъ почти не стоитъ останавливаться и въ общемъ процессъ Сената остается безъ всякаго существеннаго улучшенія уже много лѣтъ. Кромѣ указанныхъ недостатковъ онъ отличается крайней сложностью и вслѣд-

---

[1]) Государственный совѣтъ состоитъ изъ 32 coneillers en service ordinaire и 19 conseillers en service extraordinaires; эти послѣдніе суть высшіе чиновники активной администраціи, первые же пополняются указаннымъ порядкомъ. Въ секціяхъ служащихъ органами административной юстиціи засѣдаютъ лишь conseillers en service ordinaire.

ствіе этого медленностью. Возьмемъ для примѣра движеніе дѣла по жалобамъ лицъ служащихъ по выборамъ на преданіе ихъ суду или по жалобамъ чиновниковъ на опредѣленіе съ нихъ административнымъ порядкомъ взысканій за упущенія по службѣ (въ обоихъ случаяхъ можетъ идти рѣчь о незаконныхъ дѣйствіяхъ губернаторовъ). Опредѣленія по этимъ дѣламъ I департамента Сената вмѣстѣ съ подлинными дѣлами прежде подписанія сенаторами направляются къ тому м-ру, вѣдомства котораго они касаются, и если м-ръ не найдетъ возможнымъ подписать опредѣленіе, то представляетъ свое заключеніе, которое докладывается I деп. Сената въ его—министра присутствіи и затѣмъ если большинство двухъ третей сенаторовъ не согласится съ мнѣніемъ м-ра, то дѣло переносится въ 1 общее собраніе Сената [1]). Не проще-ли было-бы такія дѣла рѣшать прямо въ общемъ собраніи Сената по выслушаніи заключенія подлежащаго м-ра.

Едва-ли мы найдемъ въ какой-либо странѣ органъ административной юстиціи, обладающій столь сложнымъ и столь несовершеннымъ процессомъ, вездѣ порядокъ производства дѣлъ проще, скорѣе и болѣе отвѣчаетъ требованіямъ современной науки.

---

[1]) Бываютъ въ сенатѣ дѣла, производство которыхъ еще сложнѣе, такъ напр. поступающія изъ Военнаго Совѣта (ст. 134—140 Учрежд. Правит. Сената). Если въ департаментѣ Сената по обсужденіи дѣла, находившагося въ разсмотрѣніи военнаго совѣта послѣдуетъ резолюція несогласная съ заключеніемъ послѣдняго, то заготовленное по той резолюціи опредѣленіе препровождается военному м-ру. Если воен. м-ръ и военный совѣтъ не согласятся съ опредѣленіемъ департамента Сената, то первый сообщаетъ м-ру юстиціи кто изъ членовъ военнаго совѣта подалъ какое мнѣніе и затѣмъ дѣло поступаетъ на разсмотрѣніе общаго собранія Сената. Въ общемъ собраніи голосъ каждаго члена военнаго совѣта, при исчисленіи голосовъ сенаторовъ входитъ въ счетъ наравнѣ съ послѣдними и опредѣленіе приводится въ исполненіе по большинству голосовъ; но въ случаѣ несоставленія узаконеннаго большинства или несогласія съ нимъ м-ра юстиціи дѣло переносится въ государственный Совѣтъ. Можно-ли выдумать болѣе сложный порядокъ?! Сколько потеряннаго времени и безполезной переписки.

Реформа процесса Сената такъ-же неотложна, какъ и реформа его организаціи.

Только составленный изъ опытныхъ юристовъ и администраторовъ, вполнѣ независимый и дѣйствующій въ обстановкѣ выработанныхъ современной наукой процессуальныхъ правилъ (устности, гласности и состязательности сторонъ) Сенатъ станетъ вполнѣ дѣйствительнымъ органомъ надзора за управленіемъ вообще и за губернаторской дѣятельностью въ частности.

Въ настоящее время обсуждается вопросъ о реформѣ Сената и надо надѣяться, что онъ будетъ разрѣшенъ удовлетворительно, на это тѣмъ болѣе можно разсчитывать, что новое положеніе Сената пройдетъ въ жизнь вѣроятно уже при участіи народныхъ представителей.

Нѣкоторая доля надзора за дѣятельностью губернаторовъ принадлежитъ Государственному Совѣту, который является высшей инстанціей: 1) для разрѣшенія большинства дѣлъ, возникающихъ изъ надзора губернаторовъ за цѣлесообразностью дѣйствій органовъ городского и земскаго самоуправленія, 2) для нѣкоторыхъ дѣлъ по надзору за губернаторами, разсматриваемыхъ Сенатомъ; очевидно, что въ первомъ случаѣ, соглашаясь или не соглашаясь съ мнѣніемъ губернатора, Государственный Совѣтъ входитъ въ разсмотрѣніе его мнѣнія и его дѣйствій по данному вопросу и этимъ разсмотрѣніемъ, утвержденіемъ или неутвержденіемъ мнѣнія губернаторовъ, осуществляетъ надзоръ за одной изъ сторонъ ихъ дѣятельности. Второй-же случай не требуетъ поясненія.

Крупное значеніе въ дѣлѣ надзора за губернаторами принадлежитъ по прежнему комитету министровъ, (см. глава II, отдѣлъ II) и юридически и фактически отношеніе его къ этому вопросу со времени реформъ 60-хъ годовъ почти не измѣнилось. Значительная роль, въ числѣ органовъ надзора, принадлежитъ министрамъ и особенно министру Внутреннихъ Дѣлъ, который наблюдаетъ за многими сторонами губернаторской дѣя-

тельности, причемъ надзоръ его имѣетъ двоякій характеръ: надвѣдомственный и вѣдомственный съ преобладаніемъ послѣдняго; первый простирается, главнымъ образомъ на нѣкоторыя стороны дѣятельности губернатора, какъ представителя высшей правительственной власти, второй—сосредоточивается на прочей дѣятельности губернаторовъ.

Губернаторы подчинены Ми-стру Вн. Дѣлъ, отъ котораго и зависитъ ихъ служебная карьера и собственно говоря, самое опредѣленіе ихъ къ должности. Правда, они назначаются Высочайшей властью, но изъ кандидатовъ, представляемыхъ Мин-стромъ Вн. Дѣлъ, а такъ какъ Государю Императору положительно нѣтъ физической возможности, при массѣ другого дѣла, знать кто достоинъ и кто недостоинъ занять должность губернатора, то въ дѣйствительности назначеніе зависитъ отъ министра. Конечно законодатель предполагалъ такую возможность и поэтому установилъ, чтобы о кандидатахъ на должности губернаторовъ Министръ Вн. Дѣлъ представлялъ на Высочайшее благоусмотрѣніе черезъ Комитетъ Министровъ, такимъ образомъ и другимъ министрамъ предоставлена была возможность вліять на назначеніе губернаторовъ, чѣмъ ослаблялась ихъ исключительная зависимость отъ М-ра Вн. Дѣлъ. Но въ дѣйствительности этотъ законъ никогда не соблюдается. При такихъ условіяхъ понятно надзоръ М-стра Вн. Дѣлъ за губернаторами имѣетъ на самомъ дѣлѣ даже большее значеніе, чѣмъ по закону. На излишнюю зависимость губернатора отъ Министра Вн. Дѣлъ обратила вниманіе особая коммисія подъ предсѣд. статс. секр. Коханова, проектировавшая вывести губернатора изъ положенія вѣдомственнаго чиновника М-ства Вн. Д., въ которое онъ попалъ по выраженію коммисіи „не въ силу закона, но въ силу обстоятельствъ“. Та же коммиссія предлагала дать всѣмъ министрамъ одинаковое

право входить въ 1-й департ. Сената съ представленіемъ о возбужденіи отвѣтственности губернаторовъ. Но и въ настоящее время нѣкоторая доля надзора принадлежитъ другимъ министрамъ. Губернаторы предсѣдательствуютъ во многихъ присутствіяхъ, которыя или совсѣмъ не подчинены Министру Внутреннихъ Дѣлъ (напр. присутствія для отдачи съ торговъ казенныхъ имуществъ) или подчинены ему совмѣстно съ другими министрами (напр. по воинской повинности присутствія). Вотъ дѣятельность губернатора въ качествѣ предсѣдателя такихъ присутствій и служитъ объектомъ надзора для соотвѣтственныхъ министровъ (Министра Финансовъ, Главноуправляющаго землеустройствомъ и др.), которымъ присутствія подчинены, а слѣдовательно иногда въ этомъ надзорѣ М-стръ Вн. Дѣлъ совершенно не принимаетъ участія. Затѣмъ на губернаторовъ, какъ сказано, возложены обязанности по содѣйствію народному просвѣщенію и въ дѣятельности этого рода они состоятъ подъ надзоромъ М-стра Народнаго Просвѣщенія и главноуправляющаго собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріей по учрежденіямъ Императрицы Маріи. Надзоръ м-ровъ вообще и М-стра Внутреннихъ Дѣлъ въ частности крайне неудовлетворителенъ, причина этого кроется прежде всего въ отсутствіи обезпеченія законности ихъ собственныхъ дѣйствій. Ослабленный, униженный и архаичный Сенатъ не въ состояніи осуществлять надзоръ за министрами, хотя къ этому и призываетъ его буква закона.

Недавнимъ указомъ правительствующему Сенату [1]) созданъ новый органъ надзора за губернаторами — Товарищъ М-ра Внутреннихъ Дѣлъ, завѣдующій полиціей, который представляетъ изъ себя въ настоящее

---

[1]) Именной Высочайшій указъ Правительствующему Сенату 1905 года 23 мая.

время главу политической полиціи нашего отечества. Если мы вспомнимъ какую важную роль играютъ обязанности по полиціи этого рода среди другихъ предметовъ вѣдомства губернаторовъ, то поймемъ то значеніе которое будетъ имѣть надзоръ указаннаго Товарища Министра для губернаторовъ.

Очень большое значеніе въ качествѣ органовъ надзора за дѣятельностью губернаторовъ принадлежитъ ревизующимъ губерніи сенаторамъ, которые посылаются каждый разъ по особому Высочайшему повелѣнію [1]); хотя конечно надзоръ ихъ имѣетъ существенный недостатокъ, заключающійся въ его спорадичности.

Сенаторы подаютъ свои отчеты о ревизіи губерній прямо на Высочайшее имя. По просмотрѣ Государемъ эти отчеты съ Высочайшими отмѣтками направляются для подробнаго обсужденія въ Комитетъ Министровъ.

Въ настоящее время, какъ мы сейчасъ видѣли, надзоръ за губернаторами не объединенъ, наоборотъ онъ распредѣляется между нѣсколькими учрежденіями, что конечно представляетъ изъ себя условіе затрудняющее надзоръ и отражающееся вообще очень неблагопріятно на дѣятельности губернаторовъ. Правда, преобладающая роль въ дѣлѣ надзора по закону принадлежитъ Сенату, но дѣятельность его парализуется, какъ крайне неудобными условіями привлеченія губернаторовъ къ отвѣтственности, такъ и конкуренціей другихъ учрежденій (Комитета Министровъ) и должностныхъ лицъ и особенно исключительнымъ подчиненіемъ губернаторовъ Мин-стру Вн. Дѣлъ.

Однимъ словомъ въ дѣлѣ надзора царитъ рознь. Въ законодательствѣ по этому поводу, полный застой, фактически-же замѣчается даже регрессъ. Органы надзора дѣйствуютъ неудовлетворительно, а нѣкоторые и совер-

---

[1]) ст. 245 Учр. Прав. Сената.

шенно бездѣйствуютъ, хотя и не всѣ по ихъ собственной винѣ.

Объектомъ надвѣдомственнаго надзора является не вся дѣятельность губернатора, такъ какъ онъ обладаетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ дискреціонной, безконтрольной властью. Такой порядокъ вещей нельзя не признать большимъ зломъ,—отъ органовъ надзора (надвѣдомственнаго) ускользаетъ цѣлый рядъ дѣйствій губернатора, иногда могущихъ нарушить весьма существенные интересы гражданъ (напр. недопущеніе *неблагонадежнаго* лица къ занятію должности коронной или по самоуправленію—принадлежитъ дискреціонной власти губернатора). Понятно, что интересы населенія настоятельно требуютъ уничтоженія или по крайней мѣрѣ ограниченія насколько возможно дискреціонной власти администраціи вообще, и въ частности губернаторовъ. Первое представляетъ изъ себя одну изъ неотложнѣйшихъ задачъ нашего законодательства, второе—до нѣкоторой степени можетъ быть достигнуто съ помощью практики Сената, въ случаѣ если таковая будетъ толковать наиболѣе ограничительно законы дающіе дискреціонную власть. Съ удовольствіемъ можно констатировать, что въ дѣйствительности въ рѣшеніяхъ Сената за послѣдніе годы замѣчается стремленіе пойти по этому благотворному пути.

Конечно вѣдомственный надзоръ, въ виду тѣсныхъ отношеній начальника къ подчиненному, распространяется и на дискреціонную дѣятельность губернаторовъ, но какъ уже неоднократно говорилось онъ всегда крайне неудовлетворителенъ.

Средства надзора можно свести въ группы почти аналогичныя соотвѣтственнымъ группамъ [illegible] главы.

1. Непериодическія и періодическія донесенія и разныя дѣловыя бумаги, адресуемыя учрежденіямъ осуществляющимъ надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ; въ первымъ [illegible] [illegible] донесенія о [illegible]

или сдачѣ губерніи, представляемыя Мин-ру Вн. Дѣлъ, о чрезвычайныхъ происшествіяхъ ему-же, и проч. [1]), ко вторымъ—отчеты и вѣдомости, представляемыя на Высочайшее имя и доставляемыя въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ на основаніи дѣйствующихъ постановленій, утверждаемыхъ М-стромъ Вн. Дѣлъ росписаній и въ слѣдствіе циркулярныхъ его предписаній, а Сенату, прочимъ министерствамъ и другимъ главнымъ управленіямъ—на основаніи особыхъ о томъ положеній. Кромѣ того М-стру Вн. Дѣлъ подаются копіи со всеподданнѣйшихъ ежегодныхъ отчетовъ, представляющихъ изъ себя весьма подробныя свѣдѣнія о различныхъ частяхъ губернскаго управленія. Въ настоящее время всеподданнѣйшій отчетъ состоитъ изъ краткаго очерка о вліяніи на губернію истекшаго года и подробныхъ статистическихъ приложеній. Въ общемъ отчетность осталась почти въ такомъ-же видѣ и также многочисленна, какъ это было и до 60-хъ годовъ XIX в. (см. глава 2-я). Всеподданнѣйшія отчеты губернаторовъ играютъ очень большую роль. Правительство относится къ нимъ крайне внимательно, обстоятельно ихъ изучаетъ и постоянно прислушивается къ мнѣнію губернаторовъ. Государи Императоры кладутъ на отчетахъ многочисленныя собственноручныя отмѣтки. Вліяніе этихъ отчетовъ сказывается какъ на направленіи административной, такъ и законодательной дѣятельности. Такъ губернаторами неоднократно возбуждались вопросы о необходимости отмѣны ссылки въ Сибирь, усиленіи надзора за фабрично-заводскими рабочими, защитѣ ихъ отъ фабрикантовъ, объ улучшеніи дорогъ и пр. и всѣ эти вопросы были поставлены на очередь правительствомъ, а частью и рѣшены. Къ сожалѣнію только приходится замѣтить, что губернаторы въ своихъ отчетахъ часто весьма неточно передавали дѣйствительную картину мѣстной жизни, стремясь сообщае-

[1]) Общ. учр. губернск. ст. 367-я.

мыми свѣдѣніями пойти навстрѣчу желаніямъ центральнаго правительства. Этимъ главнымъ образомъ объясняются многочисленные и подчасъ рѣзкіе нападки дѣлавшіеся въ 80-хъ годахъ въ губернаторскихъ отчетахъ на земство и на мировыхъ судей и столь-же неумѣренныя похвалы земскимъ начальникамъ съ перваго-же года ихъ учрежденія [1]). Въ виду такого характера отчеты не могутъ служить сколько-нибудь полезнымъ средствомъ надзора за дѣятельностью губернаторовъ.

II. Жалобы частныхъ лицъ и различныхъ установленій, подаваемыя Сенату, ревизующимъ сенаторамъ, министрамъ (и главноуправляющимъ) и въ частности Мин-стру Вн. Дѣлъ. Какъ-бы ни были развиты другія средства надзора, но они не въ состояніи предупредить или обнаружить всѣхъ отдѣльныхъ злоупотребленій, затрогивающихъ частные интересы (отдѣльныхъ лицъ или установленій), вѣрнѣйшимъ способомъ огражденія которыхъ и является право жалобы. Необходимо только, чтобы осуществленіе его было обставлено наименьшими затрудненіями и неудобствами. Надо сдѣлать такъ, чтобы каждый имѣлъ возможность прибѣгать къ этому могущественному средству защиты своихъ интересовъ и надзора за дѣятельностью администраціи. Дѣйствующій порядокъ неудовлетворителенъ и прежде всего потому, что съ жалобой надо обращаться въ Петербургъ, за неимѣніемъ постояннаго органа мѣстнаго надзора (сенаторскія ревизіи, послѣднія десятилѣтія, стали какъ извѣстно необычайно рѣдки).

III. Протесты самихъ губернаторовъ, въ силу которыхъ подлежащія дѣла (напр. по надзору за городскимъ и земскимъ самоуправленіемъ) переходятъ въ Сенатъ, Государственный Совѣтъ, Комитетъ Министровъ или на соглашеніе Мин-стра Вн. Дѣлъ и Мин-стра Финансовъ.

[1]) Истор. обз. дѣят. комит. м-ровъ томъ IV, ч. I, стр. 116—123; 310, 328—330 и ч. II, стр. 1—18.

IV. Ревизіи сенаторовъ, представляющія изъ себя очень хорошее средство надзора и вообще дающія правительству богатый матеріалъ для ознакомленія съ нуждами губерній и недостатками губернскаго управленія.

Что касается поводовъ привлеченія губернаторовъ къ отвѣтственности [1]), то они по дѣйствующему праву почти тѣ же, что и по наказу 1837 года и сводятся въ группы, мною перечисленныя выше (во 2-й главѣ).

По дѣйствующему праву губернаторы подвергаются замѣчаніямъ, выговорамъ или инымъ взысканіямъ, или-же суду и удаленію отъ должности не иначе, какъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, исходящимъ непосредственно отъ Государя Императора или вслѣдствіе представленій отъ Правительствующаго Сената, министровъ или сенаторовъ, ревизующихъ губерніи [2]).

До послѣдняго времени это правило стояло въ противорѣчіи съ постановленіями устава уголовнаго судопроизводства, по которому преданіе суду губернаторовъ принадлежало 1-му департаменту Правительствующаго Сената. Указанное противорѣчіе устранено Высочайше утвержденнымъ 26 мая 1897 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта. Исходя изъ едва-ли вѣрнаго соображенія, что преданіе губернаторовъ суду департаментомъ Сената, унижаетъ губернатора, какъ представителя высшей правительственной власти,—новый законъ обусловливаетъ приведеніе въ исполненіе опредѣленій Правительствующаго Сената о назначеніи надъ губернаторами слѣдствія, о преданіи ихъ суду и о временномъ или совершенномъ удаленіи отъ должностей предварительнымъ испрошеніемъ Высочайшаго на сіе разрѣшенія чрезъ Комитетъ Министровъ [3]). Эта новелла стоитъ въ противорѣчіи съ проектомъ особой коммиссіи подъ пред-

[1]) Общ. учр. губерн. ст. 397-я.
[2]) Учр. Прав. Сената ст. 204—примѣчаніе 4.
[3]) Тамъ-же—стр. 194-я.

сѣдательствомъ ст.-секр. Кохановa, которая придавала въ дѣлѣ надзора за дѣятельностью губернаторовъ особое значеніе 1 департ. Сената и сохраняла за нимъ какъ право возбужденія вопроса о служебной отвѣтственности губернаторовъ такъ и рѣшеніе вопроса о преданіи ихъ суду. Впрочемъ Сенатъ и самъ можетъ примѣнить къ губернаторамъ мѣру, которая въ сущности сводится къ наложенію на нихъ денежнаго штрафа, а именно въ случаѣ если губернскія правленія не отвѣчаютъ долгое время Правительствующему Сенату, онъ можетъ съ требованіемъ объясненій послать къ нимъ на счетъ присутствующихъ въ нихъ (а въ томъ числѣ и губернатора) нарочнаго курьера. Къ сожалѣнію Сенатъ не пользуется послѣднее время этимъ правомъ.

Что касается взысканій, которыя могутъ быть налагаемы на губернаторовъ за преступленія по службѣ, то сюда принадлежатъ, какъ общія, такъ и особенныя за преступленія по службѣ положенныя наказанія согласно Уложенію о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ; кромѣ того совершенное дѣяніе можетъ быть опубликовано во всеобщее свѣдѣніе Сенатомъ съ Высочайшаго разрѣшенія. Число взысканій налагаемыхъ на губернаторовъ значительно уменьшилось по сравненію съ предъидущимъ періодомъ (съ 1825 по 1855 г. комитетъ м-ровъ наложилъ 189 взыск., а съ 1855 по 1884 лишь 53, изъ которыхъ наименьшее число приходится на дѣсятилѣтіе съ 1875 по 1884 г.), послѣднее же время они и совсѣмъ не налагаются, что къ сожалѣнію является результатомъ не улучшенія дѣятельности губернаторовъ, а лишь измѣненія взглядовъ правительства на привлеченіе ихъ къ отвѣтственности. Въ постоянной заботѣ о поддержаніи престижа власти губернаторовъ, въ постоянной боязни уронить чѣмъ-либо ихъ значеніе въ глазахъ мѣстнаго населенія, при чрезмѣрномъ довѣріи къ нимъ, какъ къ органамъ надзора за самоуправляю-

щимися общественными группами и какъ къ полицейскимъ агентамъ—центральное правительство обнаруживаетъ излишнюю осторожность и снисходительность въ надзорѣ за ихъ дѣятельностью. Такой порядокъ вещей возстанавляетъ мѣстное общество противъ губернаторовъ, затрудняетъ, такимъ образомъ, выполненіе лежащихъ на нихъ сложныхъ обязанностей и кромѣ того вызываетъ многочисленныя нареканія на центральное правительство. Пренебреженіе истиной о необходимости соотвѣтствія между самостоятельностью и вообще властью администратора и его отвѣтственностью не проходитъ даромъ!

Но остановимся подробнѣе на фактическомъ положеніи надзора. Дѣятельность Сената въ этомъ отношеніи незначительна и нерѣдко въ качественномъ отношеніи не вполнѣ удовлетворительна, отчасти тутъ виновато и законодательство, но главнымъ образомъ практика, поставившая губернаторовъ въ такое положеніе, что для нихъ не имѣетъ большого значенія надзоръ сената, отъ котораго не зависитъ ни ихъ служебная карьера, ни привлеченіе къ отвѣтственности, рѣшаемое Высочайшей властью, и наоборотъ слишкомъ большое значеніе имѣетъ надзоръ М-стра Вн. Дѣлъ, который можетъ защитить губернатора предъ Высочайшей властію, въ случаѣ возбужденія вопроса объ отвѣтственности, представить или не представить къ наградѣ и аттестовать губернатора такъ, что онъ немедленно будетъ смѣненъ. Кромѣ того дѣятельность Сената парализуется комитетомъ министровъ, черезъ который восходятъ, на Высочайшее усмотрѣніе его опредѣленія о привлеченіи къ суду и слѣдствію губернаторовъ. Надзоръ М-стра Вн. Дѣлъ есть главнымъ образомъ вѣдомственный—поэтому тутъ открывается обширное поле для произвола министра и фактическая зависимость отъ него губернаторовъ еще болѣе увеличивается; но нельзя сказать чтобы М-ръ Вн. Дѣлъ былъ удовлетворительнымъ

органомъ надзора за дѣятельностью губернаторовъ. Здѣсь мы наталкиваемся на явленіе совершенно аналогичное, нами уже разобранному, я говорю о надзорѣ губернаторовъ за полиціей.

И надзоръ губернатора за полиціей и надзоръ М-ра Вн. Дѣлъ за губернаторами неудовлетворительны, главнымъ образомъ потому, что и министръ и губернаторы опредѣляютъ къ должности сами (по закону или лишь фактически) тѣхъ лицъ, за которыми осуществляютъ надзоръ. Поэтому естественно, что для нихъ непріятно и нежелательно возбуждать вопросъ о привлеченіи къ отвѣтственности, такъ какъ злоупотребленія подчиненныхъ обнаружатъ слабость ихъ собственнаго надзора и слѣдовательно неудовлетворительность исполненія ими своихъ служебныхъ обязанностей. Не лучше и надзоръ комитета м-ровъ. По выраженію оффиціальнаго историческаго очерка этого учрежденія (т. IV, ч. I стр. 70) комитетъ, обсуждая восходившія черезъ него на Высочайшее имя опредѣленія Сената, расширялъ иногда отступленія отъ буквы закона, допущенныя уже этимъ послѣднимъ.

При такомъ характерѣ дѣятельности трудно и ожидать чтобы онъ былъ удовлетворительнымъ органомъ надзора за губернаторами. Дѣйствительность вполнѣ оправдываетъ сказанное. Комитетъ м-ровъ обыкновенно обнаруживаетъ чрезвычайную снисходительность къ губернаторамъ, смягчая большею частью и безъ того весьма слабыя мѣры, принятыя Сенатомъ (см. оффиц. Ист. обз. дѣят. ком. м-ровъ т. IV ч. I стр. 71—72) [1].

[1]) Такъ напр. противъ Елизаветпольскаго губернатора было возбуждено обвиненіе въ неправильномъ арестованіи 43-хъ мѣстныхъ жителей. Сенатъ рѣшилъ назначить предварительное слѣдствіе съ устраненіемъ губернатора отъ должности; комитетъ м-ровъ (черезъ который было представлено опредѣленіе сената на Высочайшее имя) вошелъ въ разсмотрѣніе по существу опредѣленія Сената. Былъ запрошенъ главноначальствовавшій гражданскою частью на Кавказѣ (графъ Шереметевъ),

Крайне дѣятеленъ и богатъ результатами бываетъ надзоръ ревизующихъ сенаторовъ,—ими всегда открывается масса непорядковъ и злоупотребленій и отчеты сенаторовъ о ревизіяхъ представляютъ матеріалъ громадной цѣнности, какъ для высшаго правительства, такъ и для науки. Только практика обнаруживаетъ всѣ недостатки законодательства и познакомиться съ этими недостатками можно лучше всего по даннымъ сенаторскихъ ревизій. Мнѣ нѣтъ надобности распространяться о значеніи надзора сенаторовъ и представляемыхъ ими свѣдѣній о дѣятельности губернаторовъ, такъ какъ изъ предыдущаго изложенія видно насколько широко я пользовался этими свѣдѣніями и какъ много дали онѣ интереснаго матеріала. Къ сожалѣнію сенаторскія ревизіи стали необычайно рѣдки, хотя казалось-бы нѣтъ никакого основанія отказываться отъ частаго пользованія этимъ полезнымъ средствомъ надзора, а наоборотъ, при все расширяемой сферѣ дѣятельности губернаторовъ, нужны были бы особенно частыя ревизіи. Исторія заставляетъ насъ отнестись съ особымъ довѣріемъ къ этому средству надзора за дѣятельностью губернаторовъ, средству примѣнявшемуся съ успѣхомъ и въ XVIII и въ XIX в. Одни ревизіи 1880 г. имѣютъ такое значеніе, что не познакомившись съ ними нельзя представить себѣ сколько-нибудь правильно положенія нашего мѣстнаго управленія послѣ рефомъ 60-хъ годовъ XIX вѣка.

давшій отзывъ, что арестованіе 43 человѣкъ, вызвавшее возбужденіе преслѣдованія противъ губернатора конечно съ формальной стороны неправильно, но легко объясняется трудностями управленія татарскимъ населеніемъ губерніи, примѣненіе слишкомъ суроваго взысканія могло бы (по мнѣнію Шереметева) уронить правительственную власть въ краѣ и затруднить осуществленіе задачъ русской власти на Кавказѣ. Въ виду этихъ соображеній комитетъ м-ровъ испросилъ Высочайшее соизволеніе на оставленіе опредѣленія Сената безъ исполненія и на объявленіе Елизаветпольскому губернатору замѣчанія черезъ Сенатъ за неправильныя дѣйствія.

Почти полное прекращеніе сенаторскихъ ревизій находитъ себѣ объясненіе въ той-же заботѣ правительства (главн. обр. м-ства вн. дѣлъ) о поддержаніи престижа власти губернаторовъ и въ чрезмѣрномъ довѣріи къ этимъ должностнымъ лицамъ, въ ущербъ интересамъ самоуправляющихся общественныхъ группъ и отдѣльныхъ мѣстныхъ обывателей.

Но непользованіе однимъ изъ лучшихъ средствъ надзора не могло не имѣть печальныхъ послѣдствій и правительство оказалось вынужденнымъ искать что-либо, могущее замѣнить сенаторскія ревизіи.

Суррагатъ былъ найденъ—въ видѣ ревизій губерній (обыкновенно не полныхъ, а какой-либо одной части управленія) чиновниками министерства внутреннихъ дѣлъ, которыя не производили большаго впечатлѣнія на умы мѣстнаго населенія, и были такъ сказать дѣломъ будничнымъ, домашнимъ. Надвѣдомственный надзоръ ревизующихъ сенаторовъ былъ замѣненъ вѣдомственнымъ надзоромъ м-ра внутреннихъ дѣлъ, дѣйствовавшаго съ съ помощью чиновниковъ своего министерства, конечно такая замѣна могла содѣйствовать лишь уменьшенію отвѣтственности губернаторовъ и пониженіи уровня законности ихъ дѣйствій, не смотря на то, что ревизорами иногда назначались опытные, дѣльные и добросовѣстные чиновники. Но какъ бы ни былъ хорошъ чиновникъ, онъ не можетъ принести существенной пользы, ибо ревизія его можетъ быть сведена на-нѣтъ однимъ почеркомъ пера или однимъ словомъ м-ра внутр. дѣлъ [1]). Къ тому-же все это дѣлается келейно. Другое дѣло се-

[1]) Послѣ голода 1891 года въ одну изъ восточныхъ губерній былъ командированъ чиновникъ м-ства вн. дѣлъ, для провѣрки дѣятельности губернатора по продовольственнымъ операціямъ. Обнаружены были крупныя злоупотребленія (не хватило сотенъ тысячъ рублей); ревизоромъ былъ представленъ весьма дѣльный и интересный отчетъ, настолько интересный, что копія съ него небыла даже сообщена м-ру финансовъ,

наторскія ревизіи, назначеніе и производство ихъ болѣе гласны, а отчеты сенаторовъ представляются на Высочайшее имя, обыкновенно пользуются вниманіемъ и довѣріемъ монарховъ, и съ Высочайшими отмѣтками уже направляются въ комитетъ м-ровъ. Къ тому-же ревизующіе сенаторы достаточно независимы и облекаются въ силу закона большою и самостоятельной властью [1]).

При такомъ фактическомъ положеніи надзора нѣтъ ничего удивительнаго, что встрѣчаются на каждомъ шагу всевозможныя упущенія и непорядки въ дѣятельности губернаторовъ, обыкновенныя черты которой суть медленность, плохая отчетность, небрежность и многочисленныя злоупотребленія. Неудовлетворительная отчетность, правда объясняется отчасти пробѣлами законодательства. Такъ всеподданнѣйшіе отчеты губернаторовъ, по компетентному заявленію особой комиссіи (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Коханова), рѣшительно не могутъ быть удовлетворительны за недостаткомъ общихъ отчетовъ по уѣздамъ и за отрывочностью доставляемыхъ губернаторамъ свѣдѣній по разнымъ частямъ управленія. Но медленность и небрежность подвѣдомственныхъ губернаторамъ учрежденій, а также и ихъ собственныхъ канцелярій объясняются лишь недостатками дѣятельности самихъ губернаторовъ.

Сенаторскія ревизіи 1880 года обнаружили много безпорядковъ въ дѣятельности губернскихъ правленій.

несмотря на просьбу послѣдняго. Казалось можно было бы ожидать по крайней мѣрѣ крупныхъ перемѣнъ въ губернской администраціи, въ дѣйствительности же всѣ остались на мѣстахъ и не понесли никакихъ наказаній.

[1]) Въ этомъ году послѣ многолѣтняго перерыва назначена полная сенаторская ревизія одной губерніи; (Бакинской) къ сожалѣнію только приходится замѣтить, что лишь такія крайнія и необычайныя событія, какія произошли въ Баку могли вызвать назначеніе этой ревизіи. Если бы ревизіи производились чаще, то и самыя событія подобнаго рода врядъ ли были бы возможны.

Конечно, зная отношенія губернаторовъ къ губернскимъ правленіямъ, мы должны эти безпорядки отнести на счетъ самихъ губернаторовъ. Дѣла рѣшаются въ губернскихъ правленіяхъ по 10—20 лѣтъ, исполненіе приговоровъ судовъ иногда совершается не многимъ скорѣе. Чтобы не быть голословнымъ, характеризуя дѣятельность губернаторовъ многочисленными злоупотребленіями, я приведу нѣсколько фактовъ, передаваемыхъ ревизовавшими сенаторами. Обнаружилось, что одинъ становой приставъ совершилъ нѣсколько злоупотребленій при производствѣ дознанія, произведено было предварительное слѣдствіе, подтвердившее это, но губернаторъ по полученіи копіи съ предварительнаго слѣдствія приказалъ ее пріобщить къ дѣлу и не сдѣлалъ никакихъ дальнѣйшихъ распоряженій и такимъ образомъ становой приставъ, совершенно незаконно, не былъ привлеченъ къ отвѣтственности. Затѣмъ я указывалъ уже выше, какъ губернаторъ отмѣнилъ опредѣленіе губернскаго правленія, вошедшее въ законную силу (относительно станового пристава Г.).

Въ Казанской губерніи въ теченіи нѣсколькихъ лѣтъ всѣ заявленія разныхъ должностныхъ лицъ (въ томъ числѣ и прокурорскаго надзора) о незаконныхъ и неправильныхъ дѣяніяхъ полиціи оставлялись губернаторомъ безо всякаго вниманія. Недостаточность надзора за дѣятельностью губернаторовъ обусловливала возможность, по словамъ члена Государственнаго Совѣта и сенатора Ковалевскаго, для казанскаго губернатора г. Скарятина дѣйствовать совершенно самовольно, распоряжаясь даже по суднымъ дѣламъ единолично въ теченіи болѣе 10 лѣтъ, причемъ онъ считалъ себѣ подвѣдомственными дѣла всѣхъ административныхъ учрежденій губерніи, а потому принималъ къ своему разсмотрѣнію разнообразнѣйшія дѣла ему по закону не подвѣдомственныя; были случаи принятія имъ дѣлъ безусловно

подвѣдомственныхъ суду (напр., о выдвореніи жильцовъ изъ квартиръ, о понужденіи заключившаго обязательста къ исполненію его и т. под.), причемъ губернаторъ входилъ въ ихъ разсмотрѣніе и дѣлалъ по нимъ свои распоряженія чрезъ полицію[1]).

На подчиненную имъ полицію губернаторы имѣютъ странный и во всякомъ случаѣ не основанный на законѣ взглядъ—они считаютъ ее чѣмъ-то въ родѣ частной своей собственности,—отсюда излишняя защита ее и иногда крайне снисходительное къ ней отношеніе, отсюда же нерѣдкое возложеніе на нее обязанностей совершенно несоотвѣтствующихъ ея назначенію, такъ напр., одинъ губернаторъ поручилъ лучшему приставу губернскаго города охрану поведенія одной интересовавшей его, губернатора, дѣвушки, не состоявшей подъ надзоромъ полиціи, и когда охрана оказалась не вполнѣ дѣйствительной, сначала перевелъ пристава въ уѣздную полицію, а потомъ и совсѣмъ уволилъ отъ должности[2]).

Затѣмъ тѣ-же губернаторы, которые такъ полновластно распоряжаются губернскими правленіями, въ то-же самое время допускаютъ въ этихъ правленіяхъ совершенно невозможныя вещи напр. переписку между двумя отдѣленіями одного и того-же губернскаго правленія, въ теченіи семи лѣтъ, по дѣлу о назначеніи въ продажу дома причемъ этого назначенія все-таки произведено не было[3]), очевидно если бы губернаторъ захотѣлъ, то эта продажа давнымъ давно совершилась-бы. На послѣдній примѣръ можно возразить, что губерна-

---

[1]) Записка члена Гос. Сов. и сенатора Ковалевскаго стр. 38 (Матеріалы особой комиссіи подъ предсѣд. Коханова).

[2]) Записка сенатора Шамшина—по вопросу особаго наставленія ревизующимъ сенаторамъ стр. 22—23. Тамъ же: «на чиновниковъ полиціи вообще и на начальниковъ ея въ особенности нерѣдко возлагаются обязанности унижающія ихъ въ ихъ собственныхъ глазахъ и въ глазахъ мѣстнаго населенія».

[3]) Обозрѣніе дѣлопроизводства Кіевскаго губернск. правленія.

торы слишкомъ обременены дѣлами и поэтому не въ состояніи услѣдить за всѣми дѣйствіями губернскихъ правленій, на ужъ вышеприведенные факты никакъ иначе не назовешь какъ злоупотребленіями и подобныхъ имъ фактовъ сенаторы, ревизовавшіе въ 1880 г. губерніи, приводятъ массу [1]). И такъ мы приходимъ къ выводу, что дѣятельность губернаторовъ далеко не удовлетворительна и надзоръ за ней совершенно недостаточенъ. Отвѣтственность губернаторовъ, по весьма осторожному замѣчанію одного извѣстнаго публициста (В. М. Гессена) имѣетъ слишкомъ отвлеченный и сложный характеръ для того, чтобы въ достаточной мѣрѣ обезпечивать законность дѣйствій губернаторовъ, говоря-же прямѣе—въ настоящее время она почти не существуетъ.

Главнѣйшими недостатками современнаго надзора за дѣятельностью губернаторовъ, кромѣ только-что указаннаго характера отвѣтственности, являются: 1) Раздѣленіе надзора между нѣсколькими учрежденіями и должностными лицами и крайнее ослабленіе надзора надвѣдомственнаго; 2) слишкомъ большое, фактически, значеніе М-ра Вн. Дѣлъ и 3) отсутствіе вспомогательнаго органа надзора на мѣстѣ, въ видѣ-ли постояннаго должностнаго лица или учрежденія или по крайней мѣрѣ въ видѣ частыхъ сенаторскихъ ревизій.

Причины-же неудовлетворительности надзора за дѣятельностью губернаторовъ заключаются, во-первыхъ, въ недостаткахъ его организаціи и въ во-вторыхъ, въ нѣкоторыхъ уклоненіяхъ дѣйствительности отъ закона и вообще, въ той фактической обстановкѣ въ которой живутъ и дѣйствуютъ губернаторы. Недостаточное соблюденіе закона нѣкоторыми органами центральнаго управленія служитъ примѣромъ для ихъ собственнаго пове-

---

[1]) См. всеподданѣйшіе отчеты гг. сенаторовъ Половцева, Мордвинова, Ковалевскаго и Шамшина.

денія, а постоянно снисходительное отношеніе къ нимъ правительства убиваетъ въ нихъ сознаніе законной отвѣтственности. Общественныя самоуправляющіяся группы не имѣютъ достаточной независимости и силы. Законодательство и особенно политика проникнуты старой идеей полнаго подчиненія и поглощенія личности государствомъ, черезъ посредство представителя его власти на мѣстахъ—губернатора.

При такихъ условіяхъ невозможно создать сколько-нибудь удовлетворительный надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ, необходимо кореннымъ образомъ измѣнить всю обстановку—нужна радикальная реформа цѣлаго ряда учрежденій и не менѣе радикальное измѣненіе всей внутренней политики.



ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Мы прослѣдили за измѣненіями юридическаго положенія губернаторовъ въ теченіи ихъ почти двухсотлѣтняго существованія, а также, по возможности, указали на факты, характеризующіе ихъ дѣйствительное положеніе.

Къ какому-же мы придемъ заключенію?

I.

Мѣры Петра Великаго относительно мѣстнаго управленія вообще и относительно губернаторской должности въ частности, до 1719 года, не могутъ быть названы реформой, въ строгомъ смыслѣ этого слова.

Въ сущности губернаторъ остался тѣмъ-же воеводой, но власть его была усилена и увеличенъ подчиненный ему районъ.

Въ 1719 году была произведена попытка отдѣлить судъ отъ администраціи, но она вызвала противъ себя неудовольствіе и потерпѣла неудачу, такимъ образомъ губернаторы снова получили всѣ свои прежнія полномочія, унаслѣдованныя отъ воеводъ, и вплоть до учрежденія о губерніяхъ 1775 года губернаторы сохраняли финансово-военный характеръ, унаслѣдованный ими отъ воеводъ XVII вѣка, остальныя-же стороны дѣятельности губернаторовъ имѣли второстепенное значеніе. По закону развивалась полицейская дѣятельность, но на самомъ дѣлѣ ея почти не существовало. Отношенія губернато-

ровъ къ городскому самоуправленію характеризуются словомъ—опека, самоуправленіе не имѣло никакой самостоятельности, а органами его губернаторы пользовались для сбора нѣкоторыхъ доходовъ.

Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года въ главнѣйшихъ своихъ основаніяхъ не было реформой, но все-же измѣнило положеніе губернаторовъ, въ смыслѣ уменьшенія ихъ значенія.

По этому учрежденію губернаторы должны были быть лишь правителями, т. е. администраторами, а съ 1797 года стали и администраторами и представителями высшей правительственной власти. Создался двойственный характеръ ихъ дѣятельности, сохраняющійся и до нашихъ дней.

Представительство высшей правительственной власти обусловливало, какъ большую часть отношеній губернаторовъ къ другимъ губернскимъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, такъ и надвѣдомственный надзоръ за этими послѣдними.

Законодатель долго колебался на кого возложить мѣстный надзоръ за губернскимъ управленіемъ, на губернатора или на генералъ-губернатора и наконецъ въ 1837 году остановился на первомъ.

Отношенія губернаторовъ къ самоуправленію (городскому и дворянскому) характеризуются также словомъ—опека, какъ то было и до 1775 года. Что касается дѣятельности губернаторовъ, какъ администраторовъ, то она значительно видоизмѣнилась, — прежнія задачи частью отпали, частью потеряли свое значеніе, за то выдвинулись новыя,—различные виды полицейской дѣятельности.

Судебная дѣятельность губернаторовъ сократилась, особенно по отношенію къ гражданскимъ дѣламъ.

Реформы 60-хъ годовъ XIX вѣка значительно уменьшили дѣятельность губернаторовъ, какъ администрато-

ровъ и увеличили ихъ значеніе, какъ органа надзора, причемъ самоуправленію (земскому и городскому) обезпечена была достаточная независимость отъ губернаторовъ, которые наблюдали лишь за законностью его дѣйствій, но въ 90-хъ г.г. XIX в. уменьшена самостоятельность органовъ городского и земскаго самоуправленія и созданъ надзоръ не только за законностью, но и за цѣлесообразностью ихъ дѣйствій, причемъ въ этомъ надзорѣ большая роль предоставлена губернаторамъ.

Неблагопріятное для самостоятельности самоуправленія законодательство продолжаетъ развиваться и еще не такъ давно грозило привести къ полному уничтоженію самодѣятельности земства и городовъ. Съ 1889 года губернаторы сдѣлались всевластными опекунами крестьянскаго самоуправленія. Еще раньше началось обратное теченіе законодательства по отношенію къ административной и судебной дѣятельности губернаторовъ—съ 70 г.г. по настоящій моментъ та и другая возрастаютъ.

Если мы сравнимъ губернатора начала XVIII вѣка съ губернаторомъ начала XX вѣка, наше первое впечатлѣніе будетъ, что между ними мало общаго, но если мы разберемся въ этомъ вопросѣ, то признаемъ первое впечатлѣніе ошибочнымъ. И въ настоящее время губернаторъ, также какъ и при Петрѣ Великомъ, есть главное довѣренное лицо правительства въ губерніи, важнѣйшія дѣла мѣстнаго управленія рѣшаются при дѣятельномъ его участіи,—въ частности на него возлагаются и теперь многія финансовыя и полицейскія обязанности, какъ онѣ возлагались на него и въ началѣ XVIII в. [1]).

Губернаторъ и теперь состоитъ опекуномъ само-

[1]) Интересно то, что нѣкоторыя законодательныя постановленія о различныхъ сторонахъ губернаторской дѣятельности (напр.: о борьбѣ съ заразными болѣзнями, пожарами и пр.) восходятъ къ воеводскимъ инструкціямъ XVII-го в., откуда они были заимствованы инструкціей 1719 г., затѣмъ перешли въ наказъ 1728 года, оттуда въ наказъ 1837 года, изъ котораго попали въ дѣйствующее законоположеніе.

управленія. И наконецъ онъ также какъ и въ началѣ XVIII в. служитъ органомъ, черезъ посредство и съ помощью котораго личность поглощается государствомъ. Такимъ образомъ общихъ чертъ не мало и мы на основаніи всего изложеннаго матеріала имѣемъ право повторить и считать доказанной высказанную нами во введеніи мысль, что не было реформы, которая измѣнила-бы должность губернатора до неузнаваемости, но къ этому надо прибавить, что и совокупность всѣхъ реформъ не измѣнила ея до неузнаваемости. Губернаторъ начала XVIII и начала XX вѣка есть одно и тоже должностное лицо, но съ нѣсколько измѣненными функціями; двѣсти лѣтъ не могли конечно не повліять на должность губернатора, но все-же не привели къ тому, чтобы одно слово „губернаторъ" выражало въ началѣ XVIII в. и въ началѣ XX вѣка два совершенно различныя понятія.

Что касается фактической дѣятельности губернаторовъ, то она не вполнѣ соотвѣтствовала требованіямъ закона,—многія обязанности, особенно касающіяся полиціи благосостоянія, губернаторами совершенно не исполнялись, тутъ наблюдается систематическое бездѣйствіе власти, при исполненіи-же другихъ, напр. по надзору за самоуправленіемъ и политической полиціи губернаторы постоянно обнаруживали наклонность къ превышенію власти.

Честь созданія удовлетворительной постановки надзора за мѣстнымъ управленіемъ всецѣло принадлежитъ Петру Великому, только съ его времени можетъ идти рѣчь о серьезномъ стремленіи правительства обезпечить законность мѣстнаго управленія. Петромъ Великимъ была создана стройная система органовъ надзора за мѣстнымъ управленіемъ вообще и дѣятельностью губернаторовъ въ частности — объединялъ надзоръ Сенатъ. Политика Екатерины Второй и ея преемниковъ и учрежденіе министерствъ и комитета м-ровъ унизили значеніе

Сената, создалась крайняя сложность и неопредѣленность во взаимныхъ отношеніяхъ органовъ, осуществляющихъ надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ, имѣющая своимъ естественнымъ послѣдствіемъ крайне вредный для дѣла антогонизмъ между ними. Такимъ образомъ съ точки зрѣнія стройности и единства современный надзоръ стоитъ ниже надзора времени Петра Великаго и первыхъ его преемниковъ. Фактическое-же положеніе надзора за дѣятельностью губернаторовъ всегда было и есть неудовлетворительно. И едва-ли не хуже всего обстоитъ дѣло послѣднее время.

Вотъ что даетъ намъ исторія.

II.

Критическій-же взглядъ на современное положеніе должности губернаторовъ—приводитъ насъ къ одному непременному заключенію—нужна немедленная и радикальная реформа. Частичныя измѣненія и улучшенія не принесутъ пользы. За двѣсти лѣтъ существованія губернаторовъ много воды утекло—жизнь русской провинціи сильно измѣнилась. Въ XVII и началѣ XVIII в. общественныя силы были стянуты къ центру, въ настоящее время ихъ имѣется не мало и на мѣстахъ.

Провинціальное общество созрѣло для широкой самодѣятельности. уже нѣсколько десятковъ лѣтъ какъ оно вышло изъ состоянія малолѣтства и давно пора перестать водить его на помочахъ.

Русскіе люди много послужили своему государству,— созданъ огромный и достаточно сильный организмъ, который не нуждается болѣе въ безконечныхъ и неограниченныхъ жертвахъ гражданъ и можетъ жить и дѣйствовать безъ поглощенія личности государствомъ. Эти мысли должны быть положены въ основу предстоящей реформы мѣстнаго управленія. — провинціальная жизнь

должна быть перестроена на широко проведенномъ принципѣ децентрализаціи и раскрѣпощенія личности. Общественныя самоуправляющіяся группы должны быть поставлены *не подъ* губернаторомъ, *а рядомъ* съ нимъ. Только при этомъ условіи возможно достичь полезнаго ихъ сотрудничества.

Затѣмъ, едва-ли представляется возможнымъ сохранять двойственный характеръ дѣятельности губернаторовъ, по крайней мѣрѣ въ томъ видѣ, какъ онъ въ настоящее время существуетъ. Нельзя быть одновременно и хорошимъ администраторомъ и хорошимъ органомъ надзора, такъ какъ принципы этихъ родовъ дѣятельности слишкомъ различны. Необходимо выбирать! И выборъ намъ думается будетъ не труденъ если мы примемъ выставленныя выше положенія о нормальной организаціи надзора (введеніе стр. 22—23) и вспомнимъ постоянную неудовлетворительность надзора губернаторовъ. Но всего этого недостаточно, чтобы обезпечить удовлетворительность дѣятельности губернаторовъ—необходимо сдѣлать ихъ отвѣтственность вполнѣ дѣйствительной.

Зданіе предстоящей реформы мѣстнаго управленія только тогда будетъ прочно и благодѣтельно, если его увѣнчаютъ хорошо организованнымъ надзоромъ за дѣятельностью губернаторовъ; новая организація подсказывается самою жизнью,—прежде всего нужно устранить соображенія минуты, боязнь уронить достоинство губернаторовъ и вообще политику и дать полную независимость органамъ надзора—достигнуть этого можно лишь однимъ способомъ, возложивъ надзоръ на суды. Конечно къ дѣлу должны быть призваны наиболѣ компетентные—высшіе суды: Сенатъ и судебныя палаты. Необходимо реформировать I Деп. Сената по образцу кассаціонныхъ департаментовъ и поставить въ связь съ ними, такъ чтобы въ нужныхъ случаяхъ эти три де-

партамента составляли Общее Собраніе, призванное разрѣшать важнѣйшія гражданскія, уголовныя и административныя дѣла. Или другими словами—нужно создать единую юстицію [1]).

Мѣстными органами надзора должны быть административные департаменты судебныхъ палатъ [2]) (въ случаѣ надобности число палатъ можетъ быть увеличено), въ которыхъ и сосредоточится значительное число дѣлъ по надзору, какъ за коронными, такъ и за общественными учрежденіями, а также разрѣшеніе столкновеній между ними въ первой инстанціи. Если къ этому прибавить упрощенный и облегченный порядокъ подачи жалобъ, уничтоженіе дискреціонной власти губернаторовъ и частыя сенаторскія ревизіи, то надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ будетъ организованъ вполнѣ удовлетворительно.

Конецъ.

---

[1]) Надзоръ судовъ за администраціей въ Бельгіи, Англіи и Соединенныхъ Штатахъ служитъ могучимъ средствомъ для обезпеченія законности ея дѣйствій и вообще приноситъ хорошіе плоды, поэтому намъ нѣтъ надобности колебаться въ заимствованіи этого порядка.

[2]) Конечно судьи административныхъ департаментовъ палатъ и сената должны быть юристы и пройти въ тоже время солидный административный стажъ.

Оглавленіе.

Отдѣлъ II.

стр.

ГЛАВА II.

Губернаторы отъ учрежденія о губерніяхъ 1775 г. до реформъ 60-хъ годовъ XIX вѣка.

Отдѣлъ I.

ЦѢНА 2 РУБ.



